Die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Tübingen

vorgelegt von

Herbert Gudohr
Referendar aus Berlin

1931

Buchdruckerei und Verlag Gebr. Engelke, Berlin S 42, Prinzen-Straße 98

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Tübingen

Dekan: Prof. Dr. v. Köhler
Berichterstatter: Prof Dr. Gerber

Tag der mündlichen Prüfung: 6. März 1931

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

Meinen Eltern

Lebenslauf.

Am 13. Januar 1905 wurde ich als Sohn des Ministerialamtmanns Eugen Gudohr und seiner Ehefrau Margarete, geb. Hohmann in Berlin geboren. Von meinem 6. Lebensjahr an besuchte ich das Gymnasium zu Berlin-Steglitz, das ich Ostern 1924 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Darauf widmete ich mich an den Universitäten Berlin und Tübingen dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften. Am 31. Oktober und 3. November 1928 bestand ich am Kammergericht zu Berlin die erste juristische Staatsprüfung und wurde am 12. November 1928 zum Referendar ernannt. Zurzeit bin ich dem Amtsgericht Berlin-Mitte zur Ausbildung überwiesen.

Einteilung

A. Einleitung: Uebereinstimmungen und Gegensätze zwischen der Rechtsstellung des Reichsrats und des ehemaligen Bundesrats, der Reichsratsmitglieder und der Bundesratsbevollmächtigten . 1— 3

B. Die Exterritorialität der Bundesratsbevollmächtigten . 3—13

I. Die gesetzliche Grundlage der Exterritorialität und die verschiedenen Interpretationen des Art. 10 RV. von 1871 . . . . . 3— 4

II. Untersuchung der herrschenden Auslegung . . . . . 4— 11

1) Der völkerrechtliche Begriff der Exterritorialität und die exterritorialen Personen . . . . . 4— 5

2) Die Bundesratsbevollmächtigten waren keine Gesandten im völkerrechtlichen Sinne . . . . . 5— 7

3) Die Exterritorialität der Bundestagsgesandten des Deutschen Bundes hat bei der Schaffung des Art. 10 zum Vorbild gedient . . . . . 7—10

4) Folgerungen für die Auslegung des Art. 10 der Bismarckschen Reichsverfassung . . . . . 10—11

III. Der Artikel 10 als staatliche Rezeption einer völkerrechtlichen Vereinbarung . . . . . 11—13

C. Die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder . . . . . 13— 57

I. Die rechtliche Grundlage der Exterritorialität . . . . . 13— 44

1) Die Exterritorialität beruht nicht auf Reichsrecht . . . . . 14—18

a) Keine reichsrechtliche Pflicht des Landes, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat (des Aufenthaltsstaats) zur Gewährung der Exterritorialität . . . . . 14—17

b) Das Recht des Aufenthaltsstaats zur Gewährung der diplomatischen Vorrechte . . . . . 17—18

2) Das Völkerrecht als Rechtsquelle der Exterritorialität der Reichsratsmitglieder . . . . . 18—41

a) Der Staatencharakter der deutschen Länder . . . . . 18—28

b) Die Geltung des Völkerrechts im Verhältnis der deutschen Länder zueinander . . . . . 28—40

c) „Deutsches" Völkerrecht als Rechtsquelle der Exterritorialität 40—41

3) Das Landesrecht des Aufenthaltsstaates als Rechtsquelle der Exterritorialität . . . . . 42—44

II. Der persönliche Umfang der Exterritorialität . . . . . 44—46

III. Der sachliche Umfang der Exterritorialität . . . . . 46—48

1) Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates . 46—47

2) Befreiung von der Finanzgewalt des Aufenthaltsstaates . . 47—48
3) Recht der sogen. Quartierfreiheit . . . . . 48—
4) Die Reichsratsmitglieder als solche haben nicht das Vorrecht der sogen. Unverletzlichkeit . . . . . 48—
IV. Die sonstigen Vorrechte der Reichsratsmitglieder . . . . . 49—53
1) Vorrechte kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung . . 49 –
2) Vorrechte als Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung 49—51
3) Anwendung der Vorschriften der §§ 904, 905 ZPO auf die Reichsratsmitglieder? . . . . . 51—53
V. Der Schutz der Reichsratsmitglieder gegen Verletzung ihrer Exterritorialität . . . . . 53 – 56
VI. Die Aufhebung der Exterritorialität . . . . . 56—57

Literaturverzeichnis

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 5. Aufl. 1926, 10. Aufl. 1929.

— Deutsches Staatsrecht in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft. 7. Aufl., Bd. 4, S. 1 ff.

Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.

Bilfinger: Der deutsche Föderalismus in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in den „Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer". Heft 1. 1924. S. 35 ff.

— Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. 1923.

— Der Fall Hildebrand im „Archiv d. öffentl. Rechts". Neue Folge. Bd. 8, S. 174 ff.

Bornhak: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1918. 2. Aufl. 1921.

Brie: Theorie der Staatenverbindungen. 1886.

Dambitsch: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 1910.

Ficker: Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich in den „Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht", herausgegeben von Brie, Fleischmann u. Giese. Heft 38. 1926.

Frank: Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. 16. Aufl. 1925.

v. Frisch: Der völkerrechtliche Begriff der Exterritorialität. 1917.

Gerland: Vergleichende Darstellung des deutschen und ausländischen Strafrechts. 1906/09. Bd. 1.

Giese: Grundriß des deutschen Reichsstaatsrechts. 3. Aufl. 1925

— Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. 7. Aufl. 1926.

Hänel: Deutsches Staatsrecht. Bd. I: Die Grundlagen der deutschen Reichs- und Staatsgewalt. 1892.

— Studien zum deutschen Staatsrecht. Bd. I: Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. 1873.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. Bd. I u. II. 1922.

Heinze: Staatsrechtliche und strafrechtliche Erörterungen zu dem amtlichen Entwurf eines Strafgesetzbuches für den Norddeutschen Bund. 1871.

Heyland: Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratsmitglieder nach dem deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht. 1927.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. 1921.

Jacobi: Der Rechtsbestand der deutschen Bundesstaaten. 1917.

— Einheitsstaat oder Bundesstaat? 1919.

Jellinek, Georg: Die Lehre von den Staatenverbindungen. 1882.

— System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1905.

Jellinek, Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder in Teubners „Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde“ 1925. 3. Bd.: Staatskunde No. 2.

Käckell: Der Einfluß der neuen Reichsverfassung auf Straf- und Prozeßrecht in der „Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft“, Bd. 41, S. 680 ff.

Kahl: Die drei Reiche in der „Festgabe für O. Liebmann“. 1920, S. 79 ff.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1 u. 2. 5. Aufl. 1911-14

— Der Bundesrat in der „Deutschen Juristen-Zeitung“, 1911. S. 1 ff.

— Les relations diplomatiques et consulaires entre les Etats de l'Empire Allemand in der „Revue générale de droit international public“, XI (1904) S. 121 ff.

Lammers: Das Gesetz über den Staatsgerichtshof. 1921.

v. Liszt-Fleischmann: Das Völkerrecht. 12. Aufl. 1925.

Löwe-Rosenberg: Die Strafprozeßordnung für das Deutsche Reich. 18. Aufl. 1929.

Lukas: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. 1920.

v. Martitz: Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 1. u. 2. Band. 1895/1896.

v. Meyer-Zöpfl: Corpus iuris Confoederatonis Germanicae oder Staatsakten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes. 3. Aufl. 1858/65.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919.

Meyer-Luerssen: Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat. 1924.

v. Mohl: Enzyklopädie der Staatswissenschaften. 1872.

Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920.

— Bayerisches Verfassungsrecht. 1923.

Nitschke: Die Regelung des Staatsvertragsrechts in Deutschland. Dissertation Halle. 1928.

Olshausen: Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. 10. Aufl. 1916.

Perels: Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat in der „Festgabe der Kieler Juristen-Fakultät zu Hänels 50jährigem Doktorjubiläum“, S. 253 ff. 1907.

Poetsch: Vom Staatsleben unter der Weimarer Reichsverfassung im „Jahrbuch des öffentlichen Rechts“, Bd. XIII, 1925.

Poetsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928.

Pohl: Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstag in der „Festschrift für Ernst Zitelmann“, 1919.

Preuß: Deutschlands republikanische Reichsverfassung. 2 Aufl. 1923.

Proebst: Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten. 1882.

Querfurth: Die rechtliche Stellung der Bundesratsmitglieder, Dissertation Göttingen. 1919

Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund des Art. 13 Abs. 2 der Reichsverfassung. Herausgegeben von Lammers und Simons. Bd. I. 1920/1928.

Rehm: Allgemeine Staatslehre. 1899.

Rieß: Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten in den „Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht", herausgegeben von Brie und Fleischmann. Heft 10. 1904.

v. Rönne: Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 4. Aufl. 4 Bände. 1882/84.

v. Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

— Der deutsche Bundesrat im „Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich", herausgegeben von Holtzendorff und Brentano. Neue Folge. Bd. 3, S 273 ff. (Zit. „Seydel Jahrb.")

Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. 1, 1924.

— Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. 3. Aufl. 1925.

Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. 1925.

Triepel: Die Reichsaufsicht. 1917.

— Völkerrecht und Landesrecht. 1899.

— Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung in der „Festgabe für Laband. zum 50. Jahrestage der Doktorpromotion". 2. Band. 1908.

— Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht 3. Aufl. 1922.

Vogels: Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten in den „Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht", herausgegeben von Brie und Fleischmann 7. Band. Nr. 5. 1911.

Wachenfeld: Lehrbuch des deutschen Strafrechts 1914.

Waitz: Das Wesen des Bundesstaates in den „Grundzügen der Politik", 1862. S. 153 ff.

Wenzel: Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung. 1909.

— Juristische Grundprobleme. 1920.

Windisch: Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten. Dissertation Leipzig, 1912.

Westerkamp: Ueber die Reichsverfassung. 1873.

Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung 1922.

Wolgast: Die auswärtige Gewalt des Deutschen Reichs. Sonderabdruck aus dem „Archiv d. öffentlichen Rechts". Neue Folge. Bd. 5. 1923. S. 1 ff.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 2. Aufl. Bd. 1 1895, Bd. 2 1897.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548004_0082

A. Einleitung.

Uebereinstimmungen und Gegensätze zwischen der Rechtsstellung des Reichsrats und des ehemaligen Bundesrats, der Reichsratsmitglieder und der Bundesratsbevollmächtigten.

Den beiden unitaristischen Reichsorganen, dem Reichstag und dem Reichspräsidenten, stellt die Reichsverfassung im 4. Abschnitt als drittes Hauptorgan den Reichsrat gegenüber, in dem die förderative Natur des Deutschen Reiches zum Ausdruck kommt.

Die Zusammensetzung des Reichsrats ist durch Art. 63 RV. geregelt. Danach werden die Länder im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt. Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden wie sie Stimmen führen.

Der Reichsrat ist in der Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches kein neuartiges Gebilde. Entsprechend seiner Struktur als eines Staatswesens, in dem die Territorialgewalten von jeher, insbesondere seit dem Westfälischen Frieden, eine maßgebende Rolle spielten, hat das Deutsche Reich in den verschiedenen Abschnitten seiner Entwicklung stets ein Organ aufzuweisen, das sich aus Vertretern der partikulären Staatsgewalten zusammensetzte und bestimmt war, letztere an der Willensbildung des Gesamtstaatswesens zu beteiligen und ihre Interessen gegenüber der Gesamtstaatsgewalt wahrzunehmen. Es ist zwar nach der Staatsumwälzung von 1918 versucht worden, diese Organisation, die zutreffend als „Bundesratssystem“ bezeichnet wird, zu durchbrechen und durch ein anderes Prinzip zu ersetzen. So sah der erste amtliche, von Preuß stammende Entwurf einer Reichsverfassung[1]), dem Beispiel des Entwurfs der Frankfurter Reichsverfassung folgend, nicht einen aus den

[1]) Veröffentlicht im Reichsanzeiger vom 20. Januar 1919.

Vertretern der verschiedenen Landesregierungen zusammengesetzten Bundesrat vor, sondern ein Staatenhaus, dessen Mitglieder unabhängig abstimmende, von den Landtagen der Einzelstaaten gewählte Abgeordnete sein sollten. Da dieser Versuch jedoch an dem Widerstand der Länder scheiterte, ist die Reichsverfassung zu dem Bundesratssystem zurückgekehrt, wie es in dem Bundesrat der Reichsverfassung von 1871 seinen Niederschlag gefunden hatte. In der staatsrechtlichen Stellung kann freilich der Unterschied zwischen Reichsrat und Bundesrat nicht größer sein. Der Bundesrat war das höchste Reichsorgan, er verkörperte die oberste Macht des Reichs, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen. Für ihn sprach im Zweifel die Vermutung der Zuständigkeit. Dagegen waren die staatsrechtlichen Befugnisse des Reichstages in der Verfassung eng umgrenzt. Seine wichtigste Aufgabe bestand in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Im übrigen war er nach der Reichsverfassung im wesentlichen als beschränkendes Element[1]) gedacht, insofern, als Kaiser und Bundesrat bei der Regierung des Reichs teils an seine Zustimmung — so z. B. bei Abschluß von Verträgen des Reichs mit fremden Staaten im Bereiche der Reichsgesetzgebung (Art. 4, 11, Abs. 3 a. RV.) — gebunden waren, teils seiner Kontrolle unterlagen (z. B. Prüfung des Reichshaushalts und Entlastungserteilung gegenüber der Regierung). Dagegen wird die Reichsgewalt nach der Weimarer Reichsverfassung vom Volke ausgeübt und durch den Reichstag repräsentiert, während dem Reichsrat in der Hauptsache nur ein beschränktes Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung und Verwaltung zusteht. Die Rollen zwischen Reichstag und Reichsrat sind also in wesentlichen Punkten vertauscht. Im Gegensatz zu der Kompetenzverteilung unter der alten Reichsverfassung spricht nach der Weimarer Reichsverfassung die Vermutung der Zuständigkeit für den Reichstag, nicht für den Reichsrat.

Während sich die staatsrechtliche Stellung des Reichsrats als solchen gegenüber der des Bundesrats grundlegend geändert hat, ist die rechtliche Stellung der einzelnen Reichsratsmitglieder dieselbe wie die der ehemaligen Bundesratsbevollmächtigten. Sie sind — wenn man von der besonderen Rechtsstellung der von den preußischen Provinzialverwaltungen delegierten Reichsratsmitglieder absieht — Organpersonen des sie entsendenden Landes[2]), und sie sind gleichzeitig Teile eines kollegial zusammengesetzten Reichsorgans, des Reichsrats.

Da die Reichsratsmitglieder dieselbe staatsrechtliche Stellung einnehmen wie die Bundesratsmitglieder des alten Reichs,

[1]) Meyer-Anschütz, § 121 Anm. 3, S. 478.

[2]) Heyland, S 8; Anschütz, RV., 10. Aufl., z. Art. 63, Erl. 7, S. 292.

nämlich Bevollmächtigte ihrer Landesregierungen sind, so fragt es sich, ob ihnen auch in persönlicher Hinsicht dieselbe bevorrechtigte Stellung zukommt, die ehemals die Bundesratsbevollmächtigten nach Art. 10 RV. von 1871 genossen und die man als „Exterritorialität" bezeichnete. Die Weimarer Reichsverfassung enthält darüber keine ausdrückliche Vorschrift. Angesichts des Schweigens der Reichsverfassung war es längere Zeit bestritten, ob den Reichsratsmitgliedern Exterritorialität zuzuerkennen ist oder nicht. Seit der Neufassung des Gerichtsverfassungsgesetzes im Jahre 1924 steht jetzt die Mehrzahl der Schriftsteller, die diese Frage — zumeist nur kurz im Rahmen größerer Darstellungen der Rechtsverhältnisse des Reichsrats — behandelt haben, auf dem Standpunkt, daß trotz dieses Schweigens der Reichsverfassung die Reichsratsmitglieder in demselben Umfange wie seinerzeit die Bundesratsbevollmächtigten Exterritorialität genießen.[1]) Die Begründung mit analoger Anwendung oder der ratio legis reichsgesetzlicher Vorschriften — des § 18 GVG. — sind, wie wir sehen werden, juristisch nicht bedenkenfrei.

Die vorliegende Arbeit macht den Versuch, die Frage, ob und in welchem Umfange den Reichsratsmitgliedern noch Exterritorialität zusteht, insbesondere aus welcher Rechtsquelle sie sich herleitet, zu klären.

B. Die Exterritorialität der Bundesratsbevollmächtigten.

I. Die gesetzliche Grundlage der Exterritorialität und die verschiedenen Interpretationen des Art. 10 RV. von 1871.

Die Grundlage der als Exterritorialität bezeichneten Sonderstellung der Bundesratsbevollmächtigten war der Art. 10 der Bismarckschen Reichsverfassung. Dieser hatte folgenden Wortlaut: „Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrats den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren."

Die Meinungen über den Sinn dieser Vorschrift gingen in der Literatur auseinander. So wurde die Ansicht vertreten, die durch Art. 10 verliehenen Rechte stellten „ein Gegenstück zu der parlamentarischen Immunität" dar und bezweckten eine gedeihliche und ungestörte Wirksamkeit des Bundesrats

[1]) Hatscheck, Bd. I, S. 717; Stier-Somlo, Bd. I, S. 650; Meyer-Luerssen, S. 69; W. Jellinek, Verfassung u. Verwaltung, S. 89; Heyland, S. 218. — A. M. Anschütz, RV., 10. Aufl., Erl. 7 z. Art. 63, S. 302, Anm. 1.

selbst zu erleichtern und zu sichern.[1]) Eine andere Auslegung ging dahin, der in Art. 10 garantierte diplomatische Schutz bilde den Ausgleich dafür, daß die Bundesratsbevollmächtigten außerhalb ihres Heimatsstaates leben müßten.[2]) Wieder andere meinten, man habe dem Bundesratsbevollmächtigten die Vorrechte verleihen wollen, die bei Mitgliedern legislativer Versammlungen üblich seien.[3]) Nach der wohl als herrschend anzusehenden Lehre[4]) war mit den üblichen diplomatischen Vorrechten, die der Kaiser den Bundesratsbevollmächtigten zu gewähren hatte, die Exterritorialität im völkerrechtlichen Sinne gemeint.

Ob diese Ansicht richtig war, soll im folgenden nachgeprüft werden. Zunächst muß der Begriff der Exterritorialität klargestellt werden.

II. Untersuchung der herrschenden Auslegung.

1. Der völkerrechtliche Begriff der Exterritorialität.

Unter Exterritorialität, einem Ausdruck, der von Hugo Grotius[5]) stammt, versteht man die Sonderstellung, die einzelne Personen oder Personengruppen, sei es mit Rücksicht auf ihre amtliche Stellung, sei es auf Grund besonderer Rechtstitel in einem fremden Staat einnehmen. Die Exterritorialität bedeutet eine Ausnahme von dem staatsrechtlichen Grundsatz, daß der Staat seine Herrschaftsrechte jedermann gegenüber, der sich auf seinem Territorium befindet, zur Anwendung bringen kann.[6]) Die Anerkennung der Exterritorialität einer Person hängt juristisch allein von dem Willen des Staates ab, in dem sich die betreffende Person aufhält. In seinem Ermessen liegt es, ob er derartige Privilegien fremden Personen in seinem Staatsgebiet gewähren will oder nicht. Mit Rücksicht darauf aber, daß das Institut der Exterritorialität bei allen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft seit langem anerkannt ist und alle Staaten das gleiche Interesse an seiner Aufrechterhaltung haben, steht die Völkerrechtswissenschaft auf dem Standpunkt, daß die Staaten zur Gewährung der Exterritoritätsprivilegien an gewisse Personen kraft eines Völkergewohnheitsrechts verpflichtet sind.

---

[1]) Perels, Stellvertretende Bundesratsbevollmächtigte, S. 271.

[2]) Dambitsch, S 265.

[3]) Westerkamp, S. 103.

[4]) Vergl. etwa Meyer-Anschütz, S. 494; Seydel im Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft N. F. Bd. 3, S. 280; Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 244.

[5]) De jure belli ac pacis, cap. XVIII, § 4, Art. 5.

[6]) Zorn in Strupps Wörterbuch, S. 295.

Die Exterritorialität selbst beruht aber, was zuweilen verkannt wird, nicht auf Völkerrecht, sondern auf dem Landesrecht des Staates, in dem sich der Exterritoriale aufhält. Dieses Landesrecht ist aber durch das Völkerrecht geboten.[1])

Der Ausdruck „Exterritorialität" bedeutet wörtlich, daß die Person, der diese Stellung zukommt, als nicht auf dem Territorium des Empfangsstaats befindlich anzusehen ist. In wörtlicher Auslegung des Begriffs „Exterritorialität" nimmt die Fiktionstheorie, die noch von v. Liszt[2]) vertreten wurde, an, daß der Exterritoriale „quasi extra territorium" sei und daher der Herrschaft des Aufenthaltsstaates nicht unterliege, vielmehr den Gesetzen seines Heimatstaates unterworfen sei, als habe er diesen niemals verlassen. Die herrschende Lehre dagegen erklärt den Exterritorialitätsbegriff ohne Fiktion. Sie sieht in ihm nicht eine Exemtion von der Gebietshoheit, sondern charakterisiert ihn als eine Reihe von Privilegien, und zwar Exemtionen von bestimmten persönlich wirkenden Hoheitsrechten, ohne irgend eine Beziehung zur Territorialgewalt. Die Summe dieser Exemtionen, die namentlich auf dem Gebiet der inneren Verwaltung (Polizei), der Justiz und der Finanzverwaltung liegen, machen die Exterritorialität aus.

Zu den Personen, denen nach Völkerrecht Exterritorialität zukommt, gehören in erster Linie die Staatsoberhäupter, ferner die Gesandten und Konsuln mit ihren Familien und ihrem Personal, die Mitglieder gewisser internationaler Kommissionen, endlich geschlossene Truppenkörper zu Wasser und zu Lande.

2. Die Bundesratsbevollmächtigten waren keine Gesandten im völkerrechtlichen Sinne.

Es fragt sich, ob die Bundesratsbevollmächtigten unter eine der vorstehend erwähnten Personengruppen zu rechnen sind. Man hat aus dem Wortlaut des Art. 10 a. RV. — „diplomatische Vorrechte" — den Schluß ziehen wollen, daß die Bundesratsbevollmächtigten Gesandte, und zwar solche beim Reiche seien[3]) und ihnen aus diesem Grunde Exterritorialität zukomme. Diese Ansicht ist indessen unzutreffend. Zwar läßt sich eine gewisse Aehnlichkeit zwischen der Stellung eines Gesandten und der eines Bundesratsbevollmächtigten nicht bestreiten. Beide haben ihren Absendestaat nach außen zu ver-

---

[1]) Zorn, a. a. O., S. 298; v. Frisch, Exterritorialität, S. 3.

[2]) Vergl. v. Liszt-Fleischmann, 12. Aufl., S. 198.

[3]) Zorn, Staatsrecht, Bd. I, S. 166 ff., Bd. II, S. 418; Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reiches, S. 193, 265; Heinze, Staatsrechtliche und strafrechtliche Erörterungen, S. 57; Käckell, Zschr. f. d ges. Strafrechtswissenschaft, Bd. 41, S. 701.

treten, die Gesandten gegenüber einem fremden Staat, die Bundesratsbevollmächtigten innerhalb der bundesstaatlichen Organisation. Gesandte wie Bundesratsbevollmächtigte werden von dem Oberhaupt des sie entsendenden Staates zur Wahrnehmung der Staatsinteressen bestellt und sind nach dessen besonderen Informationen tätig.

Trotz dieser unleugbaren Aehnlichkeit mit der Stellung von Gesandten konnten die Bundesratsbevollmächtigten nicht als Gesandte beim Reich angesehen werden. Die Gesandteneigenschaft mußte den Bundesratsbevollmächtigten in erster Linie deswegen abgesprochen werden, weil völkerrechtliche Beziehungen zwischen dem Bundesstaat und den ihm eingegliederten Staaten ausgeschlossen sind. Denn nur die Beziehungen koordinierter Staaten sind zur völkerrechtlichen Normierung tauglich. Gesamtstaat und Gliedstaat stehen aber im Verhältnis der Ueberordnung und Unterordnung zueinander. Durch die bloße Möglichkeit staatsrechtlicher Rechtsbildung wird die Möglichkeit völkerrechtlicher Rechtsbildung ausgeschlossen. „Weder für die Verträge, noch für irgendwelche anderen Beziehungen zwischen Reichs- und Gliedstaatsgewalt gilt Völkerrecht oder kann sich neues Völkerrecht bilden.“ [1])

Die hier vertretene Ansicht, daß sämtliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat lediglich nach Staatsrecht, und zwar nach dem Recht des Gesamtstaates zu beurteilen sind, ist bereits unter der Herrschaft der Bismarckschen Reichsverfassung von Hänel[2]) und Martitz[3]) angedeutet und von Triepel[4]) eingehend begründet worden. Seither wird sie in der staatsrechtlichen Literatur, insbesondere für die Verhältnisse des heutigen Deutschen Reichs, überwiegend anerkannt.[5])

Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß in den ersten Jahrzehnten des Kaiserreichs und vorher vielfach die gegenteilige Ansicht vertreten und das Völkerrecht auf die Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat für anwendbar erklärt wurde. Die Geltung des Völkerrechts wurde in erster Linie von denen angenommen, die eine Ueberordnung des Gesamtstaats über die Einzelstaaten nicht anerkannten, sei es, daß sie eine Teilung der Souveränität zwischen dem ersteren und den letzteren annahmen[6]) oder die Einzelstaaten allein für

---

[1]) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 187.
[2]) Studien, Bd I, S. 250.
[3]) Betrachtungen über die Verfassung d. Nordd. Bundes, S. 4.
[4]) Völkerr. u. Landesr., S. 185 ff., 197, 447, Nr. 3; Reichsaufsicht, S. 475, Nr. 3; ihm folgend Rieß, S. 70 und die dort unter 2 angegebenen Literatur.
[5]) Preuß, Verh. d. Nat.-Vers., S. 281; Giese, Kommentar, S. 235: Käckell, S. 709; Lammers, Ges. ü. d. Staatsgerichtshof, S. 77.
[6]) Waitz, Das Wesen d. Bundesstaats, S. 153.

souverän hielten.[1]) Aber auch ein Teil der Schriftsteller, die die Souveränität der Einzelstaaten im Bundesstaat leugneten und dem Bundesstaat die Kompetenzkompetenz zusprachen[2]), vertraten die Ansicht, daß die Gliedstaaten, soweit ihre staatliche Sphäre reiche, zu dem Bundesstaat in völkerrechtlichem Verhältnisse ständen. Jedoch auch von diesem Standpunkt aus konnten die Bundesratsbevollmächtigten nicht als Gesandte beim Reich angesehen werden[3]), denn sie hatten nicht wie die Gesandten die Interessen eines Staates gegenüber einem anderen Staatswesen mit selbständiger Staatsgewalt zu vertreten. Vielmehr hatten sie die Aufgabe, ihren Absendestaat bei der Willensbildung der Reichsgewalt, die durch die Gesamtheit der verbündeten Regierungen verkörpert und durch den Bundesrat repräsentiert wurde, zu beteiligen und ihm dadurch Einfluß auf die Angelegenheiten des Reichs zu gewähren. Noch ein weiterer, allerdings mehr äußerlicher Unterschied besteht zwischen der Stellung eines Gesandten und der des Bundesratsbevollmächtigten. Die amtliche Tätigkeit eines Gesandten beim Reich begann mit seiner Beglaubigung durch den Kaiser. Dagegen war für die verfassungsmäßige Vertretung der Einzelstaaten im Bundesrat ausreichend, daß der Bundesratsbevollmächtigte dem Bundesrat die Vollmacht der Regierung seines Staates nachwies.[4]) Dafür, daß die Einzelstaaten selbst nicht die Bundesraatsbevollmächtigten als Gesandte beim Reiche betrachteten, spricht endlich, daß die Bundesratsbevollmächtigten zum größten Teil nicht dem diplomatischen Dienst entnommen wurden.[5])

3. Die Exterritorialität der Bundestagsgesandten des Deutschen Bundes hat bei der Schaffung des Art. 10 a. RV. zum Vorbild gedient.

Da die Bundesratsbevollmächtigten nicht Gesandte waren, so erhebt sich die Frage, welche Gründe den Gesetzgeber dazu bewogen haben, die Bundesratsbevollmächtigten mit „diplomatischen Vorrechten“ auszustatten. Die Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung von 1871 gibt keine Antwort auf diese Frage, denn der Art. 10 wurde sowohl bei den Verfassungsberatungen im Reichstag des Norddeutschen Bundes wie denen

[1]) v. Seydel, Komm., S. 1, 6.

[2]) Jellinek, Staatenverbindungen, S. 307; System, S. 303 ff.; Jacobi, Der Rechtsbestand der Bundesstaaten, S. 102; Windisch, S. 79 f.

[3]) Ebenso Riess, S. 71; Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht, S. 208 ff.; Meyer-Anschütz, S. 494; Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 244; Vogels, S. 45.

[4]) Meyer-Anschütz, § 123, a. E. S. 486; Seydel, Komm. z. Art. 6, Nr. 1; v. Rönne, Preuß. Staatsrecht, Bd. II, § 157.

[5]) Laband, Relations, S. 128/129.

des deutschen Reichstages ohne Debatte angenommen.[1]) Wohl aber wird uns ein Blick auf die Geschichte des Bundesrats Aufschluß geben.

Der Bundesrat war, wenngleich er auf dem Gebiete bundesstaatlicher Organisation ein durchaus neu- und eigenartiges Gebilde war, das weder dem Senat der Vereinigten Staaten von Nordamerika noch dem Ständerat der Schweiz völlig gleichgestellt werden kann[2]), etwas geschichtlich Gewordenes. Er ist aus dem Bundestag des Deutschen Bundes hervorgegangen. „Eine gerade Entwicklungslinie, eine Generationenfolge (Minister Preuß in der verfassunggebenden Nationalversammlung Pl. S. S. 290) geht vom Reichstag des ersten Deutschen Reichs, in der Gestalt, die dieser seit seiner Permanenz im Jahre 1663 angenommen hatte, über den Frankfurter Bundestag (1815-1866) zum Bundesrat des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung von 1871."[3]) Daß der Bundesrat in historisch-politischem Sinne der Nachfolger des Frankfurter Bundestages war, ergibt sich aus der gleichartigen organisatorischen Gliederung des Deutschen Bundes und des Deutschen Reichs von 1871. Der Deutsche Bund war eine auf vertragsmäßiger, also völkerrechtlicher Grundlage beruhende organisierte Staatenverbindung.[4]) Repräsentant der Gesamtheit der Bundesmitglieder und einziges Organ des Bundes war die Bundesversammlung oder der Bundestag.[5]) Er war ein permanenter Gesandtenkongreß[6]), eine dauernd tagende Versammlung von instruierten Vertretern der Bundesmitglieder. Die Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs haben die Organisation des Deutschen Bundes übernommen.[7]) Wie der Bundestag, so repräsentierte auch der Bundesrat die Gesamtheit der im Norddeutschen Bund und später im Deutschen Reich zusammengeschlossenen Staaten. Dadurch, daß die Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Kaiserreichs den Bund mit staatlichem Charakter (eigener Staatsgewalt, selbständiger Gesetzgebungskompetenz) ausstatteten, erfuhr die Stellung des Bundesrats gegenüber der des früheren Bundestags allerdings eine wesentliche Veränderung. Der Bundesrat wurde ein staatliches Organ, das zusammen mit dem Reichstag dazu berufen war, Gesetze zu beschließen, die Behörden wie Untertanen der Einzelstaaten unmittelbar ergriffen. Dagegen

---

[1]) Vogels, S. 46.
[2]) Vergl. Meyer-Anschütz, § 122, S. 480.
[3]) Anschütz, Komm., Vorbem. z. 4. Abschn., S. 290.
[4]) Meyer-Anschütz, S. 121 ff.
[5]) Bundesakte, Art. 4; Wiener Schlußakte, Art. 8.
[6]) Bundesakte, Art. 7.
Vergl. Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 235, 244.

waren die Beschlüsse, die der Bundestag im Rahmen der ihm verfassungsmäßig zugewiesenen Kompetenz erließ, keine Gesetze. Sie waren lediglich „Vereinbarungen über die von den einzelnen Staaten zu erlassenden Gesetze".[1]) Sie verpflichteten also nur in völkerrechtlicher Weise die Staaten als solche, nicht dagegen ihre Behörden und Untertanen.

Ungeachtet dieser Unterschiede, die zwischen dem Bundesrat und dem Bundestag bestehen, läßt die föderalistische Gestaltung des Reichs den geschichtlichen Zusammenhang des Bundesrats mit dem Frankfurter Bundestag erkennen.

Die Bundestagsgesandten besaßen gegenüber der Stadt Frankfurt, in der der Bundestag seinen Sitz hatte, die Privilegien der Exterritorialität, obwohl sie dort nicht als Gesandte beglaubigt waren. Ihre bevorrechtigte Stellung beruhte auf einer besonderen Vereinbarung, die bald nach dem Zusammentritt des Bundestags zwischen der freien Stadt Frankfurt und dem Bundestag getroffen worden war. Am 23. Oktober 1816 übersandte nämlich die Bundesversammlung an den Senat der Stadt Frankfurt ein Schreiben, in dem der Senat ersucht wurde, den auswärtigen Bundestagsgesandten vor den übrigen Fremden eine Sonderstellung einzuräumen, damit eine ungestörte Tätigkeit der Bundesversammlung gewährleistet würde. Die Vorrechte, die die Bundestagsgesandten erhalten sollten, waren in einer besonderen Note, die am 22. Oktober 1816 von der Bundesversammlung beschlossen worden war, im einzelnen aufgeführt. Sie deckten sich mit den Privilegien, die nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen den in einem fremden Staat beglaubigten Gesandten in diesem Staat zukommen. Nachdem der Senat mit Schreiben vom 25. Oktober 1816 sein Einverständnis erklärt hatte, wurde in der Antwort der Bundesversammlung vom 30. Oktober 1816 der Inhalt der Note vom 22. Oktober 1816 für verbindlich erklärt.[2])

Diese Vereinbarung hat offenbar dem Verfassungsgesetzgeber bei der Schaffung des Art. 10 a. RV. zum Vorbild gedient. Ebenso wie die Bundestagsgesandten der Jurisdiktions-, Polizei- und Finanzgewalt der freien Stadt Frankfurt entzogen waren, so sollten auch die Bundesratsbevollmächtigten in dem Bundesstaat, in dessen Gebiet der Bundesrat seinen Sitz hatte, die Privilegien der Exterritorialität genießen. Sie sollten so behandelt werden, als ob sie bei Preußen beglaubigte Gesandte[3])

---

[1]) Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 9; Meyer-Anschütz, S. 124.

[2]) Die erwähnten Noten sind abgedruckt bei v. Meyer und Zöpfl, Corpus iures Confoederationis Germanicae II, 3. Aufl., S. 29 ff.

[3]) Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 209; Laband, Staatsrecht, Bd. 1, S. 244; Relations, S. 130, Anm. 2.

wären. Der Grund für die Herübernahme einer bundesrechtlichen Institution in die Verfassungen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs von 1871 wurzelt in der zur Zeit der Schöpfung dieser Verfassungen theoretisch und praktisch vorherrschenden Ansicht, daß die Einzelstaaten souverän seien.[1]) Von diesem Standpunkt aus waren der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich ebenso wie der Deutsche Bund Staatenbünde. Der Bundesrat war demzufolge nicht sowohl ein Reichsorgan, als vielmehr ein gemeinschaftliches Organ der Einzelstaaten, ein Gesandtenkongreß, wie es der Bundestag gewesen war. Es war daher „naheliegend, aus dem Kreise älteren Vereinsrechts, das als Satzung des Deutschen Bundes oder des Zollvereins für die Gliedstaaten verbindlich gewesen war, dasjenige ins Bundesstaatsrecht herüber zu retten, was unter den veränderten rechtlichen und politischen Verhältnissen der Erhaltung wert war. Dahin gehört die Bestimmung in Art. 10 a. RV.“[2])

4. Folgerungen für die Auslegung des Art. 10 der Bismarckschen Reichsverfassung.

Aus der Tatsache, daß die den Bundesratsmitgliedern durch Art. 10 RV. gewährten Vorrechte ihre geschichtliche Grundlage in der unter der Herrschaft des Deutschen Bundes zwischen der Stadt Frankfurt a. Main und den übrigen Bundesgliedern getroffenen Vereinbarung hatten, ergibt sich der Schlüssel für die richtige Auslegung des Art. 10, der infolge seiner schlechten Fassung mißverständlich ist.

Nicht der Kaiser als Oberhaupt und Repräsentant des Reichs nach außen, sondern der König von Preußen hatte den diplomatischen Schutz zu gewähren.[3]) Eine Befreiung der Bundesratsbevollmächtigten von der Staatsgewalt des Deutschen Reichs wäre mit Rücksicht auf ihre Reichsangehörigkeit ja auch durch nichts zu rechtfertigen gewesen. Die diplomatischen Vorrechte kamen ferner nicht den preußischen Bundesratsbevollmächtigten zu, sondern nur den Bevollmächtigten der anderen Staaten. Endlich sollte der unklare Ausdruck „üblicher diplomatischer Schutz“ nichts anderes besagen, als daß den Bundesratsbevollmächtigten dieselben Vorrechte zuteil werden sollten, die nach den im Völkerrecht üblichen Regeln die Gesandten genießen. — Wenn der Art. 10 nichts anderes

[1]) Vergl. v. Seydel, Komm., S. 1 ff.
[2]) Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 208.
[3]) Triepel, a. a. O., Laband a. a. O.; Meyer-Anschütz, S. 494; Vogels, S. 47. — In der Verf. d. Nordd. Bundes war der Art. 10 richtig gefaßt, denn er lautete: „Dem König von Preußen liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrats den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren.“

besagen wollte, als daß die Bundesratsbevollmächtigten von der Staatsgewalt des Gebiets, in dem der Bundesrat seinen Sitz hatte, eximiert sein sollten, so hätte auf Grund unbedenklicher Analogie die dem König von Preußen durch Art. 10 auferlegte Pflicht auch jeder andere Staat gehabt, in dessen Gebiet der Bundesrat einberufen wurde.[1]) Man war bei der Schaffung des Art. 10 nur von der Voraussetzung ausgegangen, daß der Bundesrat stets in Preußen tagen würde, was ja auch tatsächlich der Fall gewesen ist.

III. Der Art. 10 als staatliche Rezeption einer völkerrechtlichen Vereinbarung.

Wie die Entstehungsgeschichte des Art. 10 der Reichsverfassung gezeigt hat, ist die darin enthaltene Norm völkerrechtlichen Ursprungs. Die Reichsverfassung hat im Art. 10 Völkerrecht, und zwar durch spezielle Vereinbarung geschaffenes Völkerrecht rezipiert.[2]) Unter Rezeption versteht man die Aufnahme eines von einer Rechtsquelle geschaffenen Rechtssatzes durch eine andere, wobei das Rechtsverhältnis, das durch den Rechtssatz geregelt wird, in dem Geltungsbereich beider Rechtsquellen das gleiche sein muß.[3]) Da das Völkerrecht die Beziehungen gleichgeordneter Gemeinwesen zueinander regelt, kann von einer Rezeption völkerrechtlicher Normen in das Recht eines Bundesstaates nur die Rede sein, wenn die Aufnahme der völkerrechtlichen Norm zum Zweck der Anwendung auf die Beziehungen zwischen den Gemeinwesen, aus denen sich der Bundesstaat zusammensetzt, erfolgt. Das ist aber hinsichtlich der Exterritorialität der Bundesratsmitglieder der Fall gewesen. Die zwischen der Stadt Frankfurt a. M. und den übrigen Mitgliedern des Deutschen Bundes bezüglich der Exterritorialität der Bundestagsgesandten getroffene Vereinbarung war Völkerrecht. Denn sie begründete Rechte und Pflichten zwischen einander koordinierten Gemeinwesen. Die Stadt Frankfurt hatte auf Grund dieser Vereinbarung den anderen Bundesmitgliedern gegenüber die Verpflichtung, die von diesen entsandten Bundestagsgesandten als Exterritoriale zu behandeln. Genau so wurden durch Art. 10 der alten Reichsverfassung, wenn auch nicht ausschließlich[4]), so doch auch

[1]) Ebenso Triepel, a. a. O, S. 209, Anm. 1; Vogels. S 48.
[2]) Vergl. Triepel, a. a. O., S. 208 ff.
[3]) Triepel, a. a. O., S. 169.
[4]) In erster Linie war die durch Art. 10 RV. begründete Verpflichtung des preußischen Staates eine staatsrechtliche, die dem Reich als übergeordnetem Staatswesen gegenüber bestand. Verstieß der preußische Staat gegen diese Pflicht, indem er die Bundesratsbevollmächtigten etwa zu seinen Landessteuern heranzog, so machte er sich einer Verletzung der Reichsverfassung,

Rechte und Pflichten zwischen koordinierten Staaten zueinander, nämlich zwischen Preußen auf der einen und jedem einzelnen der übrigen Bundesstaaten auf der anderen Seite geschaffen. Denn dem preußischen Staat — repräsentiert durch den deutschen Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preußen — erwuchs aus dieser Bestimmung gegenüber Bayern, Württemberg usw. die Pflicht, deren Bevollmächtigten zum Bundesrat diplomatischen Schutz zu gewähren.

Daß der Art. 10 RV. den ihm von der herrschenden Lehre gegebenen Sinn hatte und in ihm eine völkerrechtliche Norm rezipiert worden ist, wird durch den 2. Absatz des § 18 GVG. bestätigt, durch den die Exterritorialität der Bundesratsbevollmächtigten in bezug auf die Exemtion von der Gerichtsbarkeit näher ausgestaltet worden ist. Diese Bestimmung lautete: „Die Chefs und Mitglieder der bei einem deutschen Lande beglaubigten Missionen sind der Gerichtsbarkeit dieses Landes nicht unterworfen. Dasselbe gilt von den Mitgliedern des Bundesrats, welche nicht von dem Lande abgeordnet sind, in dessen Gebiet der Bundesrat seinen Sitz hat."

Eine Rezeption völkerrechtlicher Grundsätze in das Reichsrecht zum Zweck der Regelung zwischenstaatlicher Verhältnisse, wie sie im Art. 10 RV. erfolgt ist, war durchaus nichts Außergewöhnliches. Das ist erklärlich, wenn man berücksichtigt, daß das Deutsche Reich aus einem völkerrechtlichem Verbande, dem Deutschen Bunde, hervorgegangen ist; denn Staaten, die sich aus einem völkerrechtlichen Verbande zu einer höheren staatsrechtlichen Organisation zusammenschließen, werden stets bestrebt sein, die bisher zwischen ihnen geltenden Rechtsnormen, soweit sie nicht mit dem Zweck und der Organisation des Staates in Widerspruch stehen, auch unter dem neuen Rechtszustande bestehen zu lassen. So wurde z. B. durch Artikel 3 Abs. 4 der Verfassung des Norddeutschen Bundes und § 7 des Freizügigkeitsgesetzes von 1870 die zwischen sämtlichen deutschen Staaten am 15. Juli 1851 abgeschlossene Gothaer Konvention hinsichtlich ihrer armenrechtlichen Bestimmungen — die den deutschen Staaten das Recht gaben, Staatsangehörige eines anderen deutschen Staates, die der Armenfürsorge zur Last fielen, an den Heimatstaat zurückzuweisen — ausdrücklich aufrecht erhalten.[1]) Aber auch in der alten Reichsverfassung selbst war der Art. 10 nicht die einzige Bestimmung, durch die Völ-

---

also des Reichsrechts schuldig. Daneben aber, und das darf nicht übersehen werden, verletzte der preußische Staat durch die Nichtgewährung des diplomatischen Schutzes eine ihm dem Heimatstaat des betreffenden Bundesratsbevollmächtigten gegenüber obliegende Verpflichtung.

[1]) Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 208; Meyer-Anschütz, S. 949; Hänel, Studien, Bd. I, S. 108 f.

kerrecht rezipiert worden ist. So ist durch Art. 70 a. RV. eine Reihe von Bestimmungen des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 und früherer Zollvereinsverträge, soweit sie nicht durch die Verfassung eine Abänderung erfahren haben, indirekt aufrecht erhalten worden.[1]) Eine Rezeption von Völkerrecht enthielt auch Art. 76 RV., auf Grund dessen dem Reich eine Jurisdiktion zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten zukam. Denn diese Jurisdiktion entsprach der Gerichtsbarkeit, die der Deutschen Bundesversammlung durch Art. 11 der Wiener Bundesakte von 1815 übertragen worden war.[2])

C. Die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder.

I. Die rechtliche Grundlage der Exterritorialität.

Wir hatten gesehen, daß die alte Reichsverfassung bei der Regelung der Beziehungen von Gliedstaat zu Gliedstaat Völkerrechtssätze verwendet hat. Wir haben insbesondere festgestellt, daß auch die Exterritorialität der Bundesratsbevollmächtigten eine dem Völkerrecht entstammende Norm ist, die freilich durch die Aufnahme in die Reichsverfassung zum Reichsrecht geworden ist. Damit können wir unsere Erörterung über die Exterritorialität der Bundesratsmitglieder schließen[3]), denn wir haben mit den bisherigen Feststellungen die Grundlage für die Beantwortung der Frage gewonnen, die uns im folgenden beschäftigen soll: Kommt den Reichsratsmitgliedern ebenso wie den früheren Bundesratsbevollmächtigten Exterritorialität zu?

Die Frage, ob die Reichsratsmitglieder die üblichen diplomatischen Vorrechte genießen, ist deshalb akut geworden, weil die Reichsverfassung, wie bereits eingangs erwähnt, eine dem Art. 10 der Bismarckschen Reichsverfassung analoge Bestimmung ausdrücklich[4]) nicht aufgenommen hat. Trotzdem steht die herrschende Lehre[5]) nach anfänglichem Zweifeln auf

[1]) Hänel, Studien, Bd. I, S. 125; Deutsches Staatsrecht, Bd. I, S. 395; Laband, Bd. II, S. 871; Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 210; Meyer-Anschütz, S. 910.

[2]) v. Seydel, Kommentar, S. 404; Laband, Bd. I, S. 235, Anm. 4; Meyer-Anschütz, S. 933.

[3]) Von der Erörterung der Rechte, die den Bundesratsmitgliedern im einzelnen aus der Exterritorialität erwuchsen, kann hier abgesehen werden.

[4]) Vergl. die anscheinend unterrichteten Bemerkungen bei Meyer-Luerssen, S. 64.

[5]) Meyer-Luerssen, S. 69; Heyland, S. 218; Hatschek, Bd. I, S. 717; Stier-Somlo, Deutsch. Reichs- u. Landes-St.-R. S. 650; W. Jellinek, Verfassung und Verwaltung, S. 89; a. M.: Anschütz, Kommentar z. Art. 63, S. 302, Anm. 1.

dem Standpunkt, daß den Reichsratsmitgliedern die Exterritorialität in demselben Umfange wie den früheren Bundesratsbevollmächtigten reichsrechtlich garantiert sei. Sie begründet ihre Ansicht damit, daß der § 18 Abs. 2 GVG., auf Grund dessen die Bundesratsmitglieder von der Gerichtsbarkeit des Landes, in dem der Bundesrat seinen Sitz hatte, befreit waren, bei der Neufassung des Gerichtsverfassungsgesetzes im Jahre 1924 ausdrücklich aufrecht erhalten worden sei. Die Reichsregierung hatte nämlich in dem von ihr im Jahre 1922 im Reichsrat eingebrachten Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Strafgerichte eine Exemtion der Reichsratsmitglieder von der Gerichtsbarkeit nicht vorgesehen, da sie der Ansicht war, daß im Hinblick auf das Fehlen einer den Art. 10 der alten Reichsverfassung entsprechenden Bestimmung die Weimarer Reichsverfassung den Reichsratsmitgliedern Exterritorialität nicht zuerkannt habe. Bei der Beratung der Vorlage im Reichsrat wurden jedoch gegen die Streichung des § 18 Abs. 2 GVG. erhebliche Bedenken geltend gemacht. In dem Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Strafgerichte zweiter Lesung ließ darauf die Reichsregierung ihren Antrag auf Streichung des § 18 Abs. 2 GVG. fallen. Das Plenum des Reichsrats hat dann in der Sitzung vom 23. Mai 1923, in der es dem Gesetzentwurf zustimmte, ausdrücklich die Aufrechterhaltung des § 18 zugunsten der Reichsratmitsglieder gebilligt.[1])

Aus der ausdrücklichen Aufrechterhaltung des § 18 Abs. 2 GVG. ziehen Meyer-Luerssen und Heyland den Analogieschluß, daß der Reichsgesetzgeber den Reichsratsmitgliedern in dem Lande, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, nicht allein die Exemtion von der Gerichtsbarkeit, sondern die üblichen diplomatischen Vorrechte schlechthin gewährt wissen wollte, in gleichem Umfange, wie sie s. Zt. den Bundesratsbevollmächtigten zukamen.

Die vorstehend wiedergegebene Theorie bedarf der Nachprüfung.

1. Die Exterritorialität beruht nicht auf Reichsrecht.

a) Keine reichsgesetzliche Pflicht des Landes, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat (des Aufenthaltsstaats) zur Gewährung der Exterritorialität.

Vor jeder analogen Anwendung einer Rechtsnorm muß zunächst festgestellt werden, ob sie nach der bestehenden Rechtsordnung zulässig ist. Erst wenn man zu einer Bejahung dieser Frage gelangt ist, kann man weiter untersuchen, ob der

[1]) Vergl. zu Vorstehendem Meyer-Luerssen, S. 69.

Grundgedanke, den der Rechtssatz enthält, dessen Anwendung auf andere als die geregelten Fälle gebietet, weil es an Gründen für eine besondere Behandlung jener Fälle fehlt.

Die Möglichkeit, aus der Aufrechterhaltung des § 18 GVG. auf eine reichsrechtliche Garantie auch der übrigen diplomatischen Vorrechte zu schließen, müßte überhaupt verneint werden, wenn das Reich nicht die Kompetenz besäße, die Befreiung der Reichsratsmitglieder von den Landessteuern und der Polizeigewalt des Aufenthaltsstaates gesetzlich vorzuschreiben. Diese Kompetenz ist indessen zu bejahen. Man kann demgegenüber nicht etwa einwenden, daß doch das Recht zur Erhebung von Landesabgaben ebenso wie die Polizeigewalt zur Gesetzgebungshoheit der Länder gehört und Einbrüche in die Kompetenzsphäre der Länder grundsätzlich nicht anders als durch verfassungsänderndes Reichsgesetz zulässig sind.[1]) Eine Kompetenz, die Rechtsverhältnisse des Reichsrats und seiner Mitglieder näher auszugestalten, ist zwar dem Reich durch die Verfassung nicht ausdrücklich zugewiesen. Es gibt aber Gebiete, deren gesetzliche Regelung zweifellos dem Reich obliegt, auch wenn die Verfassung darüber nichts sagt. Dieser Satz, der schon in der Staatsrechtsliteratur des Kaiserreichs anerkannt war[2]), ist auch für das heutige Reich noch gültig.[3]) In den Anwendungsbereich der genannten Rechtsregel fällt z. B. das Verfassungsrecht des Reichs, die Rechtsverhältnisse der Reichsbehörden, Reichsbeamten, Reichsanstalten, des Reichshaushalts u. a. m. Die Kompetenzzuweisungen der Art. 6 ff. RV. sind also nicht erschöpfend. Auf gewissen Gebieten, wie den erwähnten, folgt das Recht des Reichs zur Gesetzgebung daraus, daß es sich um ureigenste Angelegenheiten des Reichs handelt, die begriffsmäßig der Landesgesetzgebung entzogen sind.[4]) Da der Reichsrat ein verfassungsmäßiges Reichsorgan ist, so muß angenommen werden, daß die Regelung seiner Verhältnisse zu der „natürlichen" Gesetzgebungskompetenz des Reichs gehört. Ist dies aber der Fall, so besitzt das Reich auch das Recht, die persönliche Rechtsstellung der Reichsratsmitglieder zu normieren. Denn die Kompetenz zur gesetzlichen Regelung einer Materie umfaßt die Befugnis, die Angelegenheit nach allen Seiten zu regeln. Soll aber die gesetzliche Regelung einer Angelegenheit durch das Reich erschöpfend sein, so wird das Reich in sehr vielen Fällen auch

---

[1]) Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sieht Art. 11 RV. vor.

[2]) Vergl. Hänel, Staatsrecht, Bd. 1, S. 222; Triepel, „Die Kompetenzen des Bundesstaats usw." in der Laband-Festschrift, Bd. II, S. 280 ff. u. 286.

[3]) Vergl. Grau in der Festschrift für Heinitz, 1926, S. 362, 364 ff.; Anschütz, Kommentar No. 1 zu Art. 6, S. 70.

[4]) Vgl. Anschütz, Kommentar zu Art. 6, Erl. 4, S. 71.

in Gebiete eingreifen müssen, die an sich der Reichsgesetzgebung nicht zugänglich sind. „Eben weil diese Grenzüberschreitung unvermeidlich ist, und soweit sie es ist, muß sie als verfassungsmäßig erlaubt betrachtet werden.“[1]) Daraus ergibt sich, daß das Reich in der Lage ist, die Befreiung der Reichsratsmitglieder auch von der Landespolizei- und Landesfinanzgewalt des Aufenthaltsstaates durch einfaches Gesetz anzuordnen.

Wenn das Reich aber die Gewährung sämtlicher diplomatischer Vorrechte durch einfaches Reichsgesetz vorschreiben kann, so muß es für zulässig erachtet werden, aus einem einfachen Reichsgesetz, das nur eine dieser Exemtionen anordnet, auf die Garantierung auch der übrigen zu schließen. Voraussetzung ist aber, daß der Sinn der gesetzlichen Vorschrift entweder ihre extensive Auslegung erheischt, oder eine sinngemäße Anwendung deswegen notwendig erscheint, weil eine Begrenzung der Regelung auf den speziell normierten Fall nach dem Zweck der Vorschrift nicht angenommen werden kann.

Der Meinung Heylands und Meyer-Luerssens, daß man aus der Aufrechterhaltung der Befreiung von der Gerichtsbarkeit den Fortbestand auch der übrigen Exemtionen folgern müsse, kann bei Berücksichtigung der eben erwähnten Gesichtspunkte nicht beigestimmt werden.[2]) Sie ist ebenso unrichtig, wie die Schlußfolgerung, daß mit einer Streichung des § 18 GVG. den Reichsratsmitgliedern die Exterritorialität überhaupt genommen sein würde.[3]) Die Exterritorialität im Sinne des Völkerrechts umfaßt allerdings die Befreiung von der Gerichtsbarkeit. Von Exterritorialität im völkerrechtlichen Sinne kann schlechterdings keine Rede sein, wenn der Exterritoriale der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates unterworfen bleibt. Die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder ist zwar, wie wir gesehen haben, völkerrechtlichen Ursprungs. Es darf aber nicht übersehen werden, daß der Reichsgesetzgeber bei der Anwendung völkerrechtlicher Sätze auf innerdeutsche Verhältnisse freie Hand hat, und es in seinem Ermessen steht, rezipiertes Völkerrecht umzugestalten und fortzubilden. Es läßt sich daher denken, daß trotz Aufhebung der Befreiung von der Gerichtsbarkeit die übrigen Exemtionen von der Staatsgewalt des Landes, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, z. B. die Befreiung von der Finanzgewalt, zugunsten der auswärtigen

[1]) Triepel. „Die Kompetenzen usw.“, S. 294, 295. Vergl. auch Hänel, Staatsrecht, Bd. I, S. 724.

[2]) Ebenso Anschütz, Kommentar, S. 302. Erläuterung 7 zum Art. 63, Anm. 1.

[3]) So Meyer-Luerssen, S. 79.

Reichsratsmitglieder fortbestehen bleiben. Es besteht aber andererseits die Möglichkeit, daß das Reich den Reichsratsmitgliedern die Exterritorialität bis auf die Befreiung von der Gerichtsbarkeit nimmt. In diesem Falle wäre dann die Exterritorialität gleichbedeutend mit Befreiung von der Gerichtsbarkeit, ohne jedoch ihren völkerrechtlichen Ursprung verloren zu haben, da diese „deutsche" Exterritorialität ja ein Ueberbleibsel der ehemals rezipierten völkerrechtlichen Exterritorialität darstellt. Zwingende Gründe für die Annahme, daß der Reichsgesetzgeber durch die Aufrechterhaltung des § 18 GVG. den Reichsratsmitgliedern nicht nur die Befreiung von der Gerichtsbarkeit, sondern die üblichen diplomatischen Vorrechte überhaupt habe zuerkennen wollen, sind also nicht gegeben.

Das Ergebnis der bisherigen Ausführungen ist, daß der Reichsgesetzgeber durch § 18 GVG. nur die Freiheit von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats gewährleistet hat. Eine reichsrechtliche Pflicht dieses Staates, den Reichsratsmitgliedern auch im übrigen diplomatischen Schutz zu gewähren, ist weder aus der Reichsverfassung, noch aus einem anderen Reichsgesetz zu entnehmen.

b) Das Recht des Aufenthaltsstaats zur Gewährung der diplomatischen Vorrechte.

Eine andere Frage ist, ob das Land, in dessen Gebiet der Reichsrat seinen Sitz hat, berechtigt ist, die auswärtigen Reichsratsmitglieder von seiner Staatsgewalt zu eximieren, auch soweit es sich nicht um die Gerichtsbarkeit handelt. Diese Frage ist zu bejahen. Man könnte vielleicht zweifeln, ob sich nicht aus Art. 110 Abs. 2 RV. für das Land, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, ein Verbot entnehmen läßt, die landesfremden Reichsratsmitglieder den einheimischen Reichsratsbevollmächtigten gegenüber zu bevorzugen. Denn Art. 110 Abs. 2 RV. sagt, daß jeder Deutsche in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst hat. Art. 110 will die Landesfremden den Landesangehörigen hinsichtlich der Rechte gleichgestellt wissen, die dem einzelnen Deutschen als Untertanen, als einer der Staatsgewalt unterworfenen Person, dem Staate gegenüber zustehen. Diese zerfallen in die beiden Klassen der staatsbürgerlichen oder politischen Rechte — d. h. Rechte, die dem einzelnen eine Teilnahme an der Bildung des Staatswillens gewähren — und die bürgerlichen Rechte, die sich auf das Verhältnis der Individuen zum Staat beziehen. Die in Art. 110 geforderte Gleichstellung erstreckt sich demnach nur auf subjektive öffentliche Rechte.[1])

[1]) Vergl. Anschütz, Komm., Erl. 3 z. Art. 110.

Art. 110 verbietet aber nicht, daß ein deutscher Staat den Angehörigen eines andern deutschen Staates freiwillig Vorteile gewährt, ohne Individualansprüche dieser Personen zu begründen. Diese Vorteile können auch darin bestehen, daß der Staat die Wirksamkeit allgemeiner Normen für jene Personen außer Kraft setzt. Es steht daher nichts im Wege, daß der Staat, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, die auswärtigen Reichsratsmitglieder von seiner Finanz- und Polizeigewalt eximiert, mag er dies nun im Wege eines Gesetzes oder einer Verwaltungsverordnung tun. Die persönliche Sonderstellung, die durch derartige staatliche Akte den Reichsratsmitgliedern eingeräumt würde, wäre lediglich als Reflexwirkung objektiven Rechts, nicht aber als Ausfluß subjektiver Rechte anzusehen.

Irgendwelche Bedenken, daß der Staat, in dessen Gebiet der Reichsrat seinen Sitz hat, die auswärtigen Reichsratsmitglieder im Rahmen seiner Kompetenz von seiner Staatsgewalt befreien kann, bestehen also nicht.

Es bleibt zu prüfen, ob das Land die fremden Mitglieder des Reichsrats von seiner Staatsgewalt befreien muß, ob, mit andern Worten, eine Pflicht zur Gewährung der Exterritorialität besteht.

2. Das Völkerrecht als Rechtsquelle der Exterritorialität der Reichsratsmitglieder.

a) Der Staatencharakter der deutschen Länder.

Daß eine Verpflichtung zur Gewährung der Exterritorialität kraft Reichsrecht nicht besteht, wurde bereits festgestellt. Es erhebt sich daher die Frage, ob es eine andere Rechtsquelle gibt, auf Grund deren das jeweilige Aufenthaltsland verpflichtet sein könnte, den auswärtigen Reichsratsmitgliedern diplomatischen Schutz zu gewähren. Die Antwort ist nach dem früher Gesagten nicht schwer zu finden. Die Rechtsordnung, die das Verhältnis staatlicher Gemeinwesen zueinander regelt und allein imstande ist, Verpflichtungen zwischen diesen Gemeinwesen zu begründen, ist das Völkerrecht. Wir werden uns daher jetzt mit der Frage zu beschäftigen haben, ob in Ermangelung einer reichsgesetzlichen Vorschrift sich die Verpflichtung des Aufenthaltslandes, den Reichsratsmitgliedern diplomatischen Schutz zu gewähren, aus völkerrechtlichen Normen herleiten läßt.

Völkerrecht kann zwischen mehreren Gemeinwesen nur gelten, wenn sie Staatenqualität haben. Zwischen Gemeinwesen, die nicht Staaten sind, etwa Provinzen oder Gemeinden, ist

die Geltung reinen Völkerrechts[1]) unmöglich, da die Regelung ihrer sämtlichen gegenseitigen Beziehungen in dem Recht des Staatswesens, dem sie eingegliedert sind, zu suchen ist. Wer daher die Staatsnatur der deutschen Länder leugnet, kann folgerichtig auch nicht anerkennen, daß zwischen ihnen reines Völkerrecht gelten kann.[2])

Die Frage nach der Staatlichkeit der Länder ist bereits unter der Herrschaft der Bismarckschen Reichsverfassung verschieden beantwortet worden. Man stritt darüber, ob die Souveränität eine wesentliche Eigenschaft des Staates sei und ob die Länder diese Eigenschaft besäßen. Heute steht im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mehr die Frage, ob die Einbuße an Rechten, die Länder nach der Weimarer Reichsverfassung erlitten haben, so stark ist, daß man von einer Staatlichkeit der Länder nicht mehr sprechen kann. Gegenüber diesen Erörterungen ist die ersterwähnte Streitfrage zurückgetreten, erledigt ist sie aber noch nicht. Wir werden uns daher zunächst kurz mit ihr beschäftigen müssen.

Unter „Souveränität" versteht man die Eigenschaft des Staates als höchstes herrschendes Gemeinwesen. Sie hat eine äußere, negative, und eine innere, positive Seite. Im ersteren Sinne bedeutet Souveränität Unabhängigkeit des Staates von der Herrschaft anderer Gemeinwesen, nach der positiven Richtung besteht die Souveränität in der Ueberordnung des Staates über alle auf dem Staatsgebiet befindlichen Personen und Personenverbände.[3]) Die bis in die neuere Zeit vertretene Theorie[4]), daß die Souveränität eine wesentliche Eigenschaft des Staates darstelle, ist alt. Sie geht auf den französische Juristen Bodin zurück, der die Souveränität als höchste, durch Gesetze nicht gebundene Gewalt bezeichnete und sie als Essentiale der königlichen Gewalt erklärte.[5]) Bodins Lehre, die für die Verhältnisse des absolutistischen Staates aufgestellt war, behauptete sich auch, nachdem mit der Einführung der konstitutionellen Verfassungen im 19. Jahr-

---

[1]) Wohl aber ist es denkbar — wenn es auch selten vorkommen wird —, daß das den Gemeinden übergeordnete Wesen, der Staat, zur Regelung der gegenseitigen öffentlichrechtlichen Verhältnisse dieser Gemeinschaften Normen verwendet, die dem Völkerrecht entnommen sind. Vergl. Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 171.

[2]) So z. B. Kaeckell in Z. f. d ges. Strafr. W. Bd. 41, S. 680 ff., insbes. S. 700—702.

[3]) Vergl. Meyer-Anschütz, S. 24; Anschütz, Enzyklopädie, S. 22; Jellinek, Staatslehre, S. 471 ff.; Hänel, Staatsrecht, Bd. I, S. 115 ff.; Rehm, Staatslehre, S. 63 ff.

[4]) Hänel, Staatsrecht, S 113; Zorn, Staatsrecht, Bd. I, S. 83: wo die Souveränität fehle, sei ein Staat nicht vorhanden.

[5]) Vergl. Jellinek, Staatslehre, S. 431 ff.

hundert der Souveränitätsbegriff insofern eine Abwandlung erfahren hatte, als die Souveränität nicht mehr dem Monarchen, sondern dem Staat selbst zugesprochen und das Element der Schrankenlosigkeit aus dem Begriff der Souveränität ausgeschaltet wurde.[1]) Zweifel an der Richtigkeit der Theorie, daß die Souveränität für die Staatsgewalt begrifflich notwendig sei, entstanden, als in Nordamerika, der Schweiz und in Deutschland die Bundesstaaten aufkamen und man die Bundesverhältnisse, in denen mehrere Gewalten nebeneinander standen, juristisch zu erfassen suchte.[2]) Eine ältere, auf den Franzosen Tocqueville[3]) und insbesondere den Deutschen Waitz[4]) zurückgehende Theorie, erblickte in dem Bundesstaat ein Staatswesen, in dem die Souveränität zwischen dem Gesamtstaat und den Einzelstaaten geteilt sei. Diese Theorie ist jedoch von Seydel[5]) mit dem Hinweis widerlegt worden, daß die Souveränität eine Eigenschaft sei, die einem Gemeinwesen entweder nur ganz oder überhaupt nicht zustehen könne, da die Souveränität weder teilbar sei, noch beschränkt werden könne.

Abgesehen von dieser nur mehr der Geschichte angehörenden Theorie stehen sich noch zwei Meinungen gegenüber, die beide die Souveränität für ein wesentliches Element des Staatsbegriffs erachten und auch heute noch vereinzelt Anhänger finden.

Die erste Ansicht[6]) wendet den Begriff „Staat" auf die Länder an und schreibt diesen daher Souveränität zu. Bei Verneinung einer geteilten Souveränität ist die logische Folgerung dieser Theorie, daß sie eine den Ländern übergeordnete Staatsgewalt nicht anerkennt, sondern in dem Bundesverhältnis ein bloßes, sei es völkerrechtliches, sei es staatsrechtliches Vertragsverhältnis erblickt.

Nach der anderen Meinung[7]) ist lediglich der Bund souverän, ihm allein kommt Staatseigenschaft zu, während die Bundesmitglieder nur noch die Eigenschaft von Kommunalverbänden oder Provinzen haben.

Gegenüber den beiden erwähnten Theorien, die die Souveränität als Kriterium der Staatseigenschaft ansehen, hat die Betrachtung der bundesstaatlichen Verhältnisse des Bismarck-

---

[1]) Jellinek, Staatslehre, S. 457, 474; Meyer-Anschütz, S. 23; Stier-Somlo, Reichs- u. Landesstaatsrecht, S. 57.

[2]) Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 486.

[3]) De la démocratie en Amérique. 1835.

[4]) Das Wesen des Bundesstaates in den „Grundzügen der Politik", 1863.

[5]) Komm. d. Verfass. Urkunde f. d. Dtsch. Reich. 1897, S. 1 f.

[6]) Seydel, a. a. O.

[7]) Hänel, Studien, S. 66/67; Laband, Staatsrecht, Bd I § 8, S 64; Zorn, Staatsrecht, Bd. I, S. 69, 78

schen Reichs zu der Erkenntnis geführt, daß die deutschen Länder trotz der Unterwerfung unter die Herrschaft des Bundes vielfache Merkmale aufweisen, wie sie souveränen Staaten zu eigen sind und sich dadurch erheblich von den Kommunalverbänden unterscheiden. Die im vorrevolutionären Reich zur Herrschaft gelangte und auch heute überwiegend anerkannte Lehre[1]) hat daher die Souveränität aus den Begriffsmerkmalen des Staates ausgeschieden. Sie sieht den Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband darin, daß ein Staat vorhanden sei, wo ein Gemeinwesen ursprüngliche, nicht von dem Willen einer anderen Einzel- oder Gesamtstaatspersönlichkeit abgeleitete Herrschaftsgewalt besitze, insbesondere das Recht der Verfassungsautonomie habe, d. h. die Macht, die Gestaltung seiner obersten Organe, die Formen ihrer Willensbildung und ihre Funktionen durch eigene Gesetze zu regeln. Die herrschende Lehre erkennt damit außer souveränen auch nichtsouveräne Staaten an, die in gewissem Umfange einer höheren Herrschaftsgewalt unterliegen. Im Sinne dieser Lehre war das Deutsche Reich nach der Bismarckschen Reichsverfassung ein souveräner Staat, während die deutschen Länder den Typus der nichtsouveränen Staaten verkörperten.

Mit dem Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung ist die Staatlichkeit der Ländes erneut in Zweifel gezogen worden. Veranlassung hierzu hat die unbestreitbare Feststellung gegeben, daß die Verfassung von 1919 gegenüber der Bismarckschen Reichsverfassung erheblich unitarischer ist. Dieses Fortschreiten in unitarischer Richtung äußert sich einmal darin, daß der Wirkungskreis des Reichs auf Kosten der Länder erheblich erweitert ist. Man denke nur daran, daß das Reich unter Umständen im Wege einfacher Gesetzgebung die Gliederung der Länder anders regeln kann (Art. 18 RV.) und sogar zur Neubildung von Ländern befugt ist. Eine derartige Zuständigkeit kannte die alte Reichsverfassung nicht. Ferner ist, um einige weitere Beispiele zu nennen[2]), die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten jetzt ausschließlich Sache des Reichs. Nur in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen, die aber der Zustimmung des Reichs bedürfen (Art. 78 Abs. 2). Dagegen stand nach der alten Reichsverfassung (Art. 11) die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten dem Reich nicht ausschließlich zu. Die Einzelstaaten

[1]) Stier-Somlo, Dtsch. Reichs- u. Landesstaatsr., S 59; Laband, Bd. I, S 65; Meyer-Anschütz, § 14, S. 49, 51; daselbst weitere Literatur. Anschütz, Komm., Erl 3 z. Art. 1.

[2]) Im einzelnen vergl. hierzu etwa Lukas, Organisatorische Grundgedanken, S. 8 ff.

waren befugt, zur Wahrnehmung ihrer Interessen auch mit auswärtigen Staaten ohne Vermittlung des Reichs in Verbindung zu treten, sofern es sich nicht um Angelegenheiten handelte, die zur ausschließlichen Zuständigkeit des Reichs gehörten. Es war ihnen z. B. nicht verwehrt, ausländische Gesandte zu empfangen und eigene Gesandte in auswärtige Staaten zu entsenden. Diese Rechte sind jetzt mit der in Art. 78 Abs. 2 RV. ausgesprochenen Beschränkung beseitigt.

Eine beinahe unbegrenzte Möglichkeit zur Ausdehnung der Reichsgesetzgebung bietet der Art. 9 RV., wonach im Bedarfsfalle das Reich die Gesetzgebung über die Wohlfahrtspflege und den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hat.

Abgesehen davon, daß die Länder dem Reich eine große Anzahl staatlicher Betätigungsgebiete haben überlassen müssen, ist auch ihr Einfluß auf die Bildung des Reichswillens erheblich zurückgedrängt worden. Im alten Reich galt die „Gesamtheit der verbündeten Regierungen" als die höchste Macht im Reiche. Sie war der Träger der Reichsgewalt.[1]) Das kam darin zum Ausdruck, daß der Bundesrat das oberste Reichsorgan war, für das im Zweifel die Vermutung der Zuständigkeit sprach. Er hatte zusammen mit dem Reichstag die Gesetzgebung auszuüben, während der Reichsrat nur ein fakultativ zuständiges Nebenorgan der Gesetzgebung ist[2]), dessen Rechte sich im wesentlichen in den Hemmungsmöglichkeiten erschöpfen, die aus der in Art. 74 gewährten Einspruchsbefugnis resultieren.

Ist das Deutsche Reich trotz dieser einschneidenden Aenderungen, die die Weimarer Verfassung hinsichtlich der Verhältnisse zwischen Reich und Ländern herbeigeführt hat, noch als Bundesstaat und sind die Länder damit als Staaten anzusehen?

Die Klärung dieser Frage ist, wie Wenzel[3]) mit Recht betont, nicht nur von theoretischer, sondern auch von weittragender praktischer Bedeutung. Sie taucht, wie das Problem der Geltung des Völkerrechts für innerdeutsche Verhältnisse zeigt, überall da auf, wo es zu entscheiden gilt, ob Normen, die allgemein und schlechthin an Staaten adressiert sind, auf die deutschen Länder Anwendung zu finden haben.

Die Erörterung der staatsrechtlichen Natur des Deutschen Reichs wird von manchen[4]) mit einer Untersuchung der soge-

[1]) Anschütz, Komm., Vorbem. z. Art. 60; Stier-Somlo, Reichs- u. Landesstaatsr., § 30 A. II, S. 159.

[2]) Anschütz, Komm., Erl. 1 z. Art. 74, S. 342.

[3]) Jur. Grundprobleme, S. 312.

[4]) Z. B. Wenzel, Jur. Grundprobleme, S. 295, ihm folgend Nitschke, Die Regelung des Staatsvertragsrechts, S. 17.

nannten Kontinuitätsfrage eingeleitet, der Frage, ob zwischen dem Deutschen Reich nach der Bismarckschen Reichsverfassung und dem heutigen Reich, den ehemaligen Bundesstaaten und den jetzigen Ländern ein Fortsetzungszusammenhang besteht. Die Stellungnahme zu diesem umstrittenen Problem ist indessen für die Entscheidung, ob das Reich ein Bundesstaat geblieben ist oder sich in einen Einheitsstaat verwandelt hat, nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Auch wenn man die Kontinuität bejaht, also zu der Ansicht gelangt, daß die Revolution weder den Untergang des vorrevolutionären Rechtssystems, noch den Untergang oder die Neugründung der durch dieses Recht geschaffenen Gesamtpersönlichkeiten von Reich und Ländern nach sich gezogen, sondern lediglich eine Aenderung in der Staatsform bewirkt hat, kann man nicht daraus die Folgerung ziehen, daß auch der bisherige Bundesstaatcharakter des Reichs und damit die Staatseigenschaft der Länder erhalten geblieben ist. Es ist theoretisch sehr wohl denkbar, daß die Weimarer Reichsverfassung trotz Bestehenlassens der bisherigen Einzelstaatspersönlichkeiten, ihres Gebietes und ihrer Organisation diesen die Staatseigenschaft genommen hat, sodaß sich das Reich aus einem Bundesstaat in einen Einheitsstaat verwandelt hat.[1]) Wie wenig geeignet die Feststellung der Kontinuität oder Diskontinuität zwischen den früheren Bundesstaaten und den jetzigen Ländern als Kriterium dafür ist, ob die Länder als Staaten anzusehen sind, erhellt auch daraus, daß Verfechter des Kontinuitätsgedankens, wie Poetsch-Heffter[2]) den Staatscharakter der Länder leugnen, während andererseits eine große Anzahl von Vertretern der Ansicht, daß die Revolution ein neues Reich geschaffen habe, auf dem Standpunkt stehen, daß die Länder noch Staaten seien.[3])

Zu einer Entscheidung der aufgeworfenen Frage kann nur die Untersuchung führen, ob das Begriffsmerkmal des Staates,

---

[1]) Ebenso Wenzel, Jur. Grundprobl., S. 311. A. M. Nitschke, S. 20. Er meint, von einer Kontinuität zwischen dem Deutschen Reich nach der Bismarckschen Verfassung und dem heutigen Deutschen Reich könne keine Rede sein, wenn die Weimarer Verfassung den ehemaligen Bundesstaaten den Staatscharakter genommen und das Reich als Einheitsstaat aufgebaut hätte. Die Verwandlung eines Einheitsstaates in einen Bundesstaat bedeute nicht nur eine Aenderung der Verfassungsform, sondern sei eine völlig neue Schöpfung. — Dem ist entgegenzuhalten, daß nach der Reichsverfassung das Reich die Möglichkeit hat, den Ländern die Herrschergewalt, die ihnen — wenn überhaupt — noch aus eigenem, d h. nicht von der Reichsgewalt abgeleiteten Recht zusteht, zu nehmen und sie damit ihrer Staatlichkeit zu entkleiden. Niemand würde wohl behaupten, daß zwischen den nunmehr ihrer Staatlichkeit beraubten Ländern und den früheren Gliedstaaten keine Rechtskontinuität bestände.

[2]) Kommentar, S. 71.

[3]) Vergl. statt vieler Stier-Somlo, Reichs- u. Landesstaatsr., S. 55 u. 355.

des souveränen wie des nichtsouveränen, die Eigenständigkeit der Herrschergewalt auf die deutschen Länder zutrifft. Diese Frage ist zu bejahen. Für die Ursprünglichkeit der Herrschergewalt spricht zunächst der Art. 1 RV., der gegenüber der entsprechenden Bestimmung des ersten Entwurfs eine bedeutsame Aenderung erfahren hat.[1]) Der Art. 2 Abs. 1 des ersten Entwurfs lautete: „Alle Staatsgewalt liegt bei dem deutschen Volke." Damit sollte zum Ausdruck gebracht werden, daß das deutsche Volk als Ganzes Subjekt der als Einheit gedachten Staatsgewalt sein sollte. Die Staatsgewalt der Länder wäre im Sinne des ersten Entwurfs als eine von der Reichsgewalt delegierte Gewalt anzusehen gewesen. In dieser Form ist der Artikel jedoch nicht Gesetz geworden. Vielmehr lautet der Art. 1 Abs. 1 der Verfassung: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Man hat also die Worte „Alle" und „deutschen" gestrichen. Dadurch ist zum Ausdruck gebracht worden, daß nur die Reichsgewalt vom gesamten deutschen Volke ausgeht, und es ist weiter anerkannt, daß es außer der Reichsgewalt eine vom Willen des einzelnen Landesvolkes getragene Landesstaatsgewalt gibt, die nicht von der Reichsgewalt abgeleitet ist. Für die Staatlichkeit der Länder spricht ferner Art. 17 RV.[2]), nach dem die Länder freistaatliche Verfassungen haben müssen. Aus dieser Bestimmung geht hervor, daß die Länder Verfassungsautonomie besitzen. Demgegenüber wird allerdings entgegengehalten, daß die Länder ihre Verfassungen nicht frei bestimmen könnten, sondern ihnen die republikanische Staatsform vorgeschrieben sei: „Ein Staat, der nicht einmal seine eigene Staatsform zu bestimmen in der Lage ist, ist kein Staat mehr".[3]) Indessen enthält der Art. 17 nur Normativbestimmungen; er beseitigt nicht die Verfassungsautonomie, sondern setzt sie voraus.[4]) Die bereits aus Art. 1 Abs. 1 zu folgernde Staatlichkeit der Länder wird weiter bestätigt durch Art. 5 RV., der besagt, daß die Staatsgewalt in Landesangelegenheiten durch Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt wird. Da die Landesverfassungen auf eigenem Recht der Länder beruhen, sich aus ihrer Verfassungsautonomie, die ihnen nicht übertragen, sondern belassen ist, herleiten, so ergibt sich, daß die öffentliche Gewalt, die auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt wird, ebenfalls zu eigenem Recht der Länder

---

[1]) Anschütz, Erl. 2 z. Art. 1; Stier-Somlo, a. a. O., Bd. I, S. 355.

[2]) Anschütz, Erl. 4 zu Art. 1.

[3]) Abg. Kahl in der Nationalversammlung, Sten. Ber. d. Nat. Vers., S. 1255.

[4]) Wenzel, Jur. Grundprobl., S. 327; Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsr., S. 358; Anschütz, Komm. Bem. 4 z. Art. 1, 3 z. Art. 17. Jetzt auch Giese, Komm. Erl. II, 2 zu Art. 17.

besteht und nicht abgeleitet ist. Sie ist daher Landes-, nicht Reichsstaatsgewalt.[1]) Daß die Reichsverfassung den Ländern noch staatliche Herrschaftsrechte zuerkennt, geht schließlich aus Art. 78 Abs. 2 RV. hervor, der den Ländern das Recht beläßt, in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen, die allerdings der Zustimmung des Reichs bedürfen. Den Ländern ist dadurch ein beschränktes Maß völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit zuerkannt. Wenn auch die Eigenschaft der Völkerrechtspersönlichkeit kein wesentliches Begriffsmerkmal der Staatsnatur ist, so kann doch nur ein Staat diese Eigenschaft besitzen. Die Anerkennung völkerrechtlicher Rechtsfähigkeit bedeutet daher nicht eine Ausnahme von dem angeblichen Prinzip der Nichtstaatlichkeit der Länder[2]), sondern eine Anerkennung noch vorhandener, wenn auch beschränkter Staatlichkeit.[3]) Das Reich hat zwar die Möglichkeit, seine Zuständigkeit gegenüber den Einzelstaaten beliebig zu erweitern und sie ihrer Staatlichkeit zu berauben, erforderlichenfalls durch verfassungsänderndes Reichsgesetz. Das Reich kann sogar gemäß Art. 18 und 78 RV. die Länder völlig beseitigen und sich damit aus einem Bundesstaat in einen mehr oder weniger dezentralisierten Einheitsstaat verwandeln. Das schließt aber nicht aus, daß die Länder, solange das Reich von den genannten Befugnissen keinen Gebrauch gemacht hat, noch Staaten sind.[4])

---

[1]) Zu der entgegengesetzten Auslegung kommt Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, S. 160 ff. auf Grund der Annahme, daß die Landeshoheit vom Reich nicht bloß anerkannt, sondern delegiert sei. — Mit den Ausführungen des Textes übereinstimmend Nawiasky, Grundprobleme, S. 2, 8; Anschütz, Komm., Erl z. Art. 5, S. 68; Stier-Somlo, a. a. O., § 56, III, 2, S. 355.

[2]) So Giese, Erl. 3 z. Art. 78, S. 236.

[3]) Anschütz, Kommentar, Erl. 3 z. Art. 78, S. 362.

[4]) A. M Jacobi, Einheitsstaat oder Bundesstaat, S. 15; Giese, Erl. 3 z. Art. 1, S. 46. Wie oben Hatschek, Deutsches u. preußisches Staatsrecht, Bd 1, S. 70; Meyer-Anschütz, § 14, S. 53; Wenzel, Jur. Grundprobl, S. 328 ff. — Der Staatscharackter der Länder wird jetzt von der Mehrzahl der Staatsrechtler bejaht, z. B. von Anschütz, Erl. 4 z Art 1, S. 38; Hatschek, Bd 1, S. 56 ff.; Stier-Somlo, S. 355 ff.; Hubrich, Demokratisches Verfassungsrecht, S. 48; Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten, S. 73 ff. — Bemerkenswert ist, daß sich auch der Staatsgerichtshof für die Staatlichkeit der Länder erklärt hat. (Vergl. Rechtspr. d. Staatsgerichtshofs, Bd I, Abt A, II, Nr. 1, S. 185 ff.; Nr. 2, S. 203; Nr 3, S. 211). — Giese, der früher zu den Leugnern der Staatlichkeit der Länder gehörte, meint in der 7. Auflage seines Kommentars, Erl 3, S. 45 ff., daß im Sinne des allgemeinen Staatsbegriffs die Länder nicht mehr Staaten seien; die Reichsverfassung kenne jedoch einen von dem allgemeinen Staatsbegriff abweichenden, besonders weiten Staatsbegriff, unter den die Länder noch fallen. Nawiasky, Grundgedanken, S 46 ff, vertritt den Standpunkt, daß die Länder zwar unter den juristischen, nicht aber unter den politischen Staatsbegriff fielen. Umgekehrt erscheint es Wenzel, Grundprobl, S. 33, zweifelhaft, ob die Länder noch Staaten im Sinne des allgemeinen Staatsbegriffs seien. Da die Länder aber vom Reichsrecht als Staaten angesehen würden, seien sie auch

Die Staatlichkeit der Länder ist jedoch beschränkt. Um ihren Umfang festzustellen, müssen an Hand der verfassungsmäßigen Kompetenzregelung die Angelegenheiten ausgesondert werden, deren gesetzliche Regelung die Länder kraft eigenen, nicht vom Reich abgeleiteten Rechts vornehmen können.

Hinsichtlich der Verteilung der Kompetenzen kann man drei verschiedene Gebiete unterscheiden[1]), nämlich:

1. die Gebiete, auf denen das Reich die Gesetzgebung und Verwaltung ausübt;
2. die Gebiete, die das Reich zwar gesetzlich geregelt hat, deren Verwaltung jedoch den Ländern unter Aufsicht des Reichs überlassen ist;
3. die Gebiete, auf denen den Ländern sowohl Gesetzgebung als auch Verwaltung zusteht.

Auf den Gebieten der Reichsgesetzgebung und Reichsvollziehung ist für eine Tätigkeit der Länder kein Raum. Da die Länder hier nicht in Funktion treten können, vielmehr die Herrschaft des Reichs unmittelbar die Angehörigen der Länder ergreift, sind die Länder in dieser Hinsicht Nichtstaaten.[2])

Nicht so einfach ist die Rechtslage auf den Gebieten, die das Reich gesetzlich geregelt hat, deren Verwaltung jedoch von den Ländern ausgeübt wird. Dieser Fall bildet die Regel. Denn nach Art. 14 RV. werden die Reichsgesetze grundsätzlich durch die Landesbehörden ausgeführt. Fraglich ist, ob die Länder bei der Vollziehung von Reichsgesetzen als Staaten tätig werden. Laband[3]) verneint dies mit der Begründung, daß die Länder hier nicht einen eigenen, sondern fremden Staatswillen, nämlich den des Reichs, vollzögen. Die Herrschaftsgewalt, die sie bei der Vollziehung von Reichsgesetzen ausübten, sei nicht ursprünglich, sondern vom Reiche abgeleitet. Laband bezeichnet die Länder daher, soweit sie Reichsgesetze vollziehen, als Selbstverwaltungskörper. Die Eingruppierung in die Kategorie der Selbstverwaltungskörper ist aber, worauf Nawiasky[4]) mit Recht hinweist, nicht in vollem Umfange zutreffend. Denn, mag auch der Vollzug der Reichsgesetze vom Reich noch so eingehend geregelt sein, mag das Reich sogar Grundsätze über die Einrichtung der Vollzugs-

---

noch Staaten im allgemeinen Sinne, jedoch „Grenzfallstaaten" (?). — Nach Bornhak, Die Verfassung d. Deutschen Reichs, S. 9, sind die Länder ein Mittelding zwischen Staat und Provinz. — Geleugnet wird die Staatseigenschaft der Länder von Poetsch-Heffter, RV., S. 79 ff.; Jacobi, Einheitsstaat oder Bundesstaat, S. 16 ff.; Wittmayer, Weim. RV., S. 128 ff.

[1]) Laband, Staatsrecht, Bd. I, S. 96; vergl. auch Jellinek, System, S. 295 ff.
[2]) Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, § 32, 1, S. 52 f.
[3]) Staatsrecht, Bd. 1, S. 97 ff., Bd. 3, S. 379.
[4]) A. a. O. S. 54.

organe aufgestellt haben: die Befugnis, die Organe einzurichten, ihnen Anordnungen zu geben, ist ein selbsteigenes, vom Reich nicht abgeleitetes Recht der Länder. Ihre Organisationsgewalt ist also Staatsgewalt. Dagegen ist die Rechtssetzungsbefugnis, die Selbstverwaltungskörper häufig haben, das Recht der autonomen Satzung, niemals eigene Herrschermacht, sondern leitet sich von der übergeordneten staatlichen Rechtsordnung ab. Die Länder handeln also bei der Vollziehung von Reichsgesetzen nicht als Selbstverwaltungskörper, sondern nur nach Art von solchen.[1]) Nur soweit die materielle Seite ihrer vollziehenden Tätigkeit in Frage steht, vollziehen die Länder den Willen des Reichs, ist also ihre Tätigkeit die gleiche, wie die der Selbstverwaltungskörper. Soweit es sich dagegen um die Organisation des Vollzugs handelt, ist, wenn vielleicht auch in beschränktem Umfange, die eigene, also staatliche Rechtsordnung der Länder maßgebend. Darin ist Laband allerdings zuzustimmen, daß es bei der Beurteilung, ob ein Bundesglied als Staat oder als Selbstverwaltungskörper anzusehen ist, auf die materielle Seite der Tätigkeit ankommt.

Schließlich ist noch der Fall denkbar, daß das Reich ein Gebiet gesetzlich regelt, es auf Grund des Art. 14 RV. auch seiner Verwaltung unterstellt, aber sich bei der Vollziehung der Organe der Länder bedient. Unter diesen Umständen kann von einer staatlichen Tätigkeit der Länder ebenfalls keine Rede sein. Es liegt dann aber auch keine Selbstverwaltung der Länder mehr vor, da die Organe nicht mehr nach ihrem Willen, sondern nach den Anordnungen des Reichs handeln. Die Länderorgane fungieren dann als Reichsorgane, was praktisch darin zum Ausdruck kommt, daß für eine Reichsaufsicht im Sinn des Art. 15 RV. kein Raum mehr ist. An ihre Stelle tritt die innerhalb des Reichsorganismus wirkende Dienstaufsicht der höheren Reichsorgane.[2])

Bisher ist die Stellung der Länder in Ansehung der Rechtsgebiete erörtert worden, auf denen das Reich entweder Gesetzgebung und Vollziehung selbst ausübt oder die Kompetenzen zwischen Reich und Ländern derart geteilt sind, daß dem Reich die Gesetzgebung, den Ländern die Vollziehung obliegt. Wir sind dabei zu dem Ergebnis gelangt, daß in keinem der erwähnten Fälle die Länder als Staaten fungieren, da es ihnen in materieller Hinsicht an selbständiger Herrschaftsgewalt gebricht.

---

[1]) Nawiasky, a. a. O., S. 63.

[2]) Anschütz, Komm., Erl. 1c zu Art. 15 RV. — Ueber die Möglichkeit, daß die Reichsorgane auf den Gebieten der Reichskompetenz an die Landesbehörden direkt Weisungen erteilen können, vergl. Meyer-Anschütz, § 145, S. 581.

Anders ist es auf den Gebieten, auf denen dem Reich eine Gesetzgebungskompetenz überhaupt nicht zusteht, oder auf denen das Reich zwar eine — konkurrierende — Gesetzgebungskompetenz hat, aber von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht. In diesen Angelegenheiten, die nach Art. 17 RV. der Landeskompetenz verbleiben, sind die Länder selbständig. Hier haben sie ursprüngliche Gesetzgebungsgewalt, können eigene staatliche Herrschaftsgewalt ausüben. Hier offenbart sich die Staatlichkeit der Länder.

b) Die Geltung des Völkerrechts im Verhältnis der deutschen Länder zueinander.

Aus der Staatlichkeit der Länder folgt freilich nicht ohne weiteres, daß die Länder als Subjekte des Völkerrechts anzusehen sind. Denn die Fähigkeit, Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten zu sein (völkerrechtliche Rechtsfähigkeit), sowie die Fähigkeit, durch eigene Handlungen Rechtswirkungen zu erzeugen (völkerrechtliche Handlungsfähigkeit), kommt nur den souveränen Staaten uneingeschränkt zu. Den Gliedstaaten eines Bundesstaats aber fehlt die Souveränität. Das Maß ihrer völkerrechtlichen Rechts- und Handlungsfähigkeit hängt daher von dem Willen des übergeordneten Staatswesens, des Bundesstaats, ab. Diesem steht es auch frei, den Gliedstaaten die Fähigkeit, Subjekte des Völkerrechts zu sein, in vollem Umfange zu entziehen. Der Reichsgesetzgeber hat von diesem Recht nicht Gebrauch gemacht.[1]) Durch Art. 78 Abs. 2 RV. ist den Ländern in beschränktem Umfange, nämlich im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz, das Recht belassen, mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen. Dadurch ist bewiesen, daß den Ländern auch nach der Weimarer Verfassung ein gewisses, wenn auch nur beschränktes Maß völkerrechtlicher Rechts- und Handlungsfähigkeit zukommt.[2]) Aber der Art. 78 RV. trifft nur Bestimmungen über Beziehungen des Deutschen Reichs und der deutschen Gliedstaaten zu außerdeutschen Staaten, und zwar unter Beschränkung auf die Regelung der staatsrechtlichen Kompetenz bei Abschluß von Verträgen mit fremden, d. h. außerdeutschen Staaten. Dagegen läßt sich aus Art. 78 RV. nichts für die uns interessierende Frage entnehmen,

[1]) Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten (Const. of the U. S. Art. 1, Sect. 10, §§ 1, 3) und der Schweiz (Schweizer Verfassung, Art. 9). Vergleiche Ficker, S. 10, Anm. 1; Hatschek, Bd. II, S. 437.

[2]) So Anschütz, Nr. 3 zu Art. 78. A. M. Giese, Nr. 3 zu Art. 78, der in dieser Verfassungsbestimmung eine Durchbrechung des Grundsatzes, daß die Länder keine völkerrechtliche Rechts- u. Handlungsfähigkeit mehr besitzen, erblickt.

ob und welche Beziehungen der Länder untereinander möglich sind, und welche Rechtsnormen hier zur Anwendung kommen.

Die Länder sind, wie unsere früheren Betrachtungen gezeigt haben, in verschiedener Weise zu beurteilen. Sie treten bei ihrer Tätigkeit bald als Staaten, bald als Selbstverwaltungskörper oder als Reichsorgane in Erscheinung, je nachdem, ob sie ursprüngliche Gesetzgebungsbefugnis besitzen oder nur Reichsgesetze ausführen oder endlich im Rahmen der Reichsverwaltung ohne eigene Organisationsrechte als Behörden des Reichs fungieren. Demnach lassen sich die Beziehungen der Länder zueinander in drei Gruppen klassifizieren.

Soweit die Länder die Eigenschaft von Selbstverwaltungskörpern haben, sind zwischen ihnen dieselben Rechtsbeziehungen wie zwischen anderen Selbstverwaltungskörpern denkbar. Die Rechtsordnung, nach der diese Beziehungen zu beurteilen sind, kann keine andere sein als das Reichsrecht, auf Grund dessen ja die Selbstverwaltungstätigkeit ausgeübt wird, ebenso wie es das Recht des Einzelstaates ist, das für die Beurteilung der wechselseitigen Beziehungen der ihm eingegliederten Selbstverwaltungskörper herangezogen werden muß.

Treten die Länderbehörden als Behörden des Reichs in Tätigkeit, so kann es sich bei ihren gegenseitigen Beziehungen nur um einen dienstlichen Verkehr handeln, nicht anders, als wie er sich zwischen Behörden ein- und desselben Staats abspielt.[1])

Von einer ins Einzelne gehenden Erörterung der Rechtsbeziehungen, die sich zwischen den Ländern in ihrer Eigenschaft als Nichtstaaten ergeben, können wir absehen. Die beiden letztgenannten Fälle waren nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen. Bei unserer Problemstellung, ob die Beziehungen der Länder untereinander noch vom Völkerrecht beherrscht werden, interessieren uns allein die Beziehungen, die sich zwischen den Ländern als Staaten ergeben.

Soweit die Länder Staatscharakter haben — das ist, wie oben ausgeführt, auf den Gebieten der Fall, auf denen ihnen ein Gesetzgebungsrecht zusteht — haben sie auch im Verhältnis zu anderen deutschen Staaten nach allen Richtungen Rechts- und Handlungsfähigkeit.[2]) Im Gegensatz zu ihrem Verkehr mit auswärtigen Staaten, dem im Interesse einheitlicher Politik durch Art. 78 RV. enge Schranken gesetzt sind, sind den Ländern bei der Pflege ihrer gegenseitigen Beziehungen vom Reich keinerlei Vorschriften gemacht. Sie können daher untereinander Schriftwechsel führen, Konferenzen abhalten, insbesondere

---

[1]) Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 119/120.
[2]) Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 198; Windisch, S. 60.

Staatsverträge und Verwaltungsvereinbarungen abschließen.[1]) Von den letztgenannten Befugnissen haben die Länder, wie schon im Kaiserreich, so auch unter der Weimarer Reichsverfassung häufig Gebrauch gemacht. Aus der früheren Zeit seien die zahlreichen Militärkonventionen erwähnt, ferner die Preußisch-Hessische Eisenbahngemeinschaft und die Preußisch-Süddeutsche Klassenlotterie. Ueberhaupt können sich zwischen den deutschen Ländern, soweit sie Staatenqualität haben, alle im Völkerrecht vorkommenden Rechtsbeziehungen ergeben. Damit soll nicht gesagt sein, daß den Einzelstaat, soweit er Staat ist, nur völkerrechtliche Beziehungen an andere Staaten knüpfen.[2]) Vielmehr wird hier lediglich die Ansicht vertreten, daß der Staat, dem man diese Eigenschaft zuerkennt, fähig ist, auch völkerrechtliche Beziehungen zu unterhalten.[3]) Es ist den Ländern daher unbenommen, durch Empfang und Absendung von Gesandten diplomatischen Verkehr zu pflegen. Das ist freilich nicht unbestritten. Die Betätigung des aktiven und passiven Gesandtschaftsrechts wird in erster Linie von denen geleugnet, die den Ländern den Staatencharakter gänzlich absprechen.[4]) Aber auch von anderer Seite ist die Meinung vertreten worden, daß zwischen den deutschen Gliedstaaten ein Verkehr in völkerrechtlichen Formen nicht möglich sei.[5]) Die richtige Ansicht ist aber bereits in den Verhandlungen des Verfassungsnusschusses zum Ausdruck gekommen.[6]) Tatsache ist, daß die Länder bis heute auf den gegenseitigen Gesandtenverkehr nicht verzichtet haben[7]), obwohl in den Jahren 1919—1921 sich Preußen lebhaft für die Beseitigung der innerstaatlichen Gesandschaften einsetzte.

Wenn sich unter den Gliedstaaten im Rahmen ihrer staatlichen Existenz alle diejenigen Beziehungen ergeben können, wie sie auch zwischen Staaten, die durch kein staatsrechtliches Band miteinander verknüpft sind, vorkommen, so fragt es sich,

---

[1]) Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 120; Ficker, S. 11 u. 68.
[2]) So Rehm, S. 28, 31.
[3]) Wie oben Ficker, S. 23.
[4]) Z. B. Giese, Erl. II zu Art. 78, S. 234; Bornhak, RV., S. 70.
[5]) Anschütz, Komm. Erl. II zu Art. 78; Wolgast, Arch. f. öffentl. R., Bd. V, 1923, S. 13; Preuß, Deutschlands republ. Reichsverfassung, S. 51.
[6]) So äußerte der Abgeordnete Quark bei den Beratungen des Verfassungs-Ausschusses über den Art. 78 RV. (Sten. Ber. S. 1305): „Offen gelassen ist die Frage der Vertretung der Länder beieinander". Den richtigen Schluß aus dem Schweigen der Reichsverfassung über die Beziehungen der Länder zueinander zog ferner der Abg. Groeber mit den Worten: „Dadurch ist den einzelnen Staaten die Form des Verkehrs untereinander und mit dem Reich freigestellt". (Prot. d. Verf.-A., S. 34).
[7]) Eine Aufzählung der Staaten, die noch untereinander Gesandte unterhalten, findet sich bei Meyer-Luerssen, S. 67, Anm. 303.

nach welchen Regeln diese gegenseitigen Beziehungen selbst zu beurteilen sind. Welche Rechtsnormen sind z. B. dafür entscheidend, wie ein Staatsvertrag zwischen den deutschen Ländern abgeschlossen wird, wann er für die Kontrahenten wirksam wird, unter welchen Umständen ein Vertragspartner zurücktreten kann? Wir werden sowohl in der Reichsverfassung wie auch in anderen Reichsgesetzen vergeblich nach einer Regelung suchen. Daß der Reichsgesetzgeber hierüber keine Bestimmungen getroffen hat, ist auch ohne weiteres verständlich, wenn man berücksichtigt, daß die Gebiete, auf denen sich die Bundesmitglieder miteinander verständigen können, außerhalb der Reichskompetenz liegen. Die Beziehungen der Gliedstaaten bedürfen jedoch einer Regelung, zumal häufig Streitigkeiten entstehen. Mangels einer anderen zwischenstaatlichen Rechtsordnung kann es nur das Völkerrecht sein, dessen Grundsätze zur Beurteilung heranzuziehen sind. Denn das Völkerrecht ist die einzige Rechtsquelle, die Normen über die Beziehungen mehrerer gleichgeordneter Staaten zueinander enthält. Die richtige Ansicht, daß das Völkerrecht die gegenseitigen Beziehungen der Glieder in einem Bundesstaat regelt, soweit nicht Normierungen des Gesamtstaatsrechts vorliegen, ist bereits von Leibnitz[1]) vertreten worden. Sie ist auch unter der Herrschaft des Norddeutschen Bundes und des Kaiserreichs von der Mehrzahl der Staatsrechtler vertreten worden und herrschend geblieben[2]), obwohl nicht zu leugnen ist, daß sie stets Gegner gefunden hat.[3]) Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat sich ebenfalls dahin ausgesprochen, daß völkerrechtliche Grundsätze für die Verhältnisse deutscher Länder zueinander, wenn auch in beschränktem Umfange, anwendbar seien, wobei die enge Gemeinschaft, in der die Länder wegen ihrer Reichsangehörigkeit zueinander stehen, besonders zu berücksichtigen sei. Der Staatsgerichtshof hat die Geltung des Völkerrechts für innerdeutsche Verhältnisse sowohl in Ansehung von zwischenstaatlichen Verträgen als auch außerhalb von Verträgen geprüft und bejaht. Er hat sich z. B. in der Entscheidung vom 29. Juni 1925[4]) auf den Standpunkt gestellt, daß die sogenannte clausula rebus sic stantibus, nach

---

[1]) Vergl. Ficker, S. 11, Anm. 4.

[2]) Jellinek, System, S. 313 ff; Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, S. 120 ff; Triepel, Völkerrecht u Landesrecht, S. 198 ff.; Laband, Relations, S. 121, 124, 126; Rieß, S. 14; Windisch, S. 22; Ficker, S. 11, Anm. 4. A A.: v. Mohl, S. 325; Perels, S. 38, 58.

[3]) Wenzel, Vertragsmäßige Elemente, S. 35; nach 1919 ferner die Reichsregierung, vergl. das Schreiben des Reichskanzlers v. 12. 12. 19 b. Poetsch, Jahrb. d. öffentl. R., Bd. 13, S. 66.

[4]) Rechtspr. d Staatsgerichtshofes, Bd. I, Abt. A. II, Nr. 2, S. 204.

der Verträge zwischen Staaten der Völkerrechtsgemeinschaft unter gewissen Umständen einseitig aufgehoben werden können, ein allgemein anerkannter Grundsatz des Völkerrechts sei, und hat diese Regel als Entscheidungsgrundlage für einen Streit zwischen Preußen und Bremen über den Rechtsbestand gewisser Staatsverträge aus den Jahren 1904 und 1905 benutzt. Ferner hat er bei der Entscheidung von Grenzstreitigkeiten zwischen Lübeck und Mecklenburg-Schwerin wegen der Ausübung von Hoheitsrechten in der Lübecker Bucht Grundsätze des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts herangezogen.[1]) In den beiden genannten Entscheidungen wird ausgeführt, daß die gegenseitigen Rechtsbeziehungen der Länder, soweit sie sich als selbständige Staaten betätigen könnten, nach den in Art. 4 RV. genannten anerkannten Regeln des Völkerrechts, die als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts gelten, zu beurteilen seien.[2])

Haben uns die vorstehenden Untersuchungen gezeigt, daß die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts auf die Verhältnisse der deutschen Länder zueinander, soweit sie Staaten sind, anwendbar sind, so bleibt noch zu prüfen, ob ihre Anwendung auf der unmittelbaren Geltung des Völkerrechts oder nur auf Analogie beruht.

Hinsichtlich derjenigen zwischenstaatlichen Beziehungen, deren Regelung nach anderen als völkerrechtlichen Grundsätzen nicht möglich ist, mag die Entscheidung der aufgeworfenen Frage praktisch belanglos sein, da es hier ja feststeht, daß Völkerrecht angewendet werden muß. Das trifft z. B. auf die Tatbestände zu, die den oben erwähnten Urteilen des Staatsgerichtshofes zugrunde lagen. Da die Entscheidungen hier nur dem Völkerrecht entnommen werden konnten, brauchte der Staatsgerichtshof nicht zu untersuchen, ob das Völkerrecht unmittelbar oder nur mittels Analogieschlusses gilt. Es gibt aber Fälle, in denen es zweifelhaft sein kann, ob völkerrechtliche Sätze anzuwenden sind. So ist es durchaus nicht selbstverständlich, wie manche annehmen, daß die Gesandten, die eine Anzahl deutscher Länder beieinander unterhalten, in dem Empfangsstaat Exterritorialität genießen.[3]) Da die Länder nach unserer Ansicht im Rahmen ihrer staatlichen Existenz bei der Regelung ihrer gegenseitigen Beziehungen freie Hand haben, so können sie sich allerdings im Wege der Vereinbarung einander gegenüber verpflichten, den bei ihnen beglaubigten Ländergesandten

---

[1]) Staatsgerichtshof, a. a. O., Abt. A II, Nr. 3, S. 231.

[2]) Vergl. auch d. Entscheidung a. a. O. unter A. II, Nr. 4, S. 212 ff.

[3]) So Nitschke, S. 57; Proebst, S. 5; Rieß, Hoheitsrechte, S. 14; Windisch, S. 22. A. A.: Wenzel, Vertragsmäßige Elemente, S. 35.

die im Völkerrechtsverkehr üblichen Exemtionen zu gewähren. Derartige Vereinbarungen sind jedoch von den Ländern nicht getroffen worden. Trotzdem werden den Ländergesandten allgemein in den Empfangsstaaten die üblichen diplomatischen Vorrechte zuerkannt. Ist die Gewährung der Exterritorialität nur in das Ermessen des Empfangsstaates gestellt, oder ist er hierzu verpflichtet? Wenn die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts nicht unmittelbare Geltung haben, kann es zweifelhaft sein, ob eine derartige Verpflichtung durch analoge Anwendung der völkerrechtlichen Grundsätze über den zwischenstaatlichen Gesandtenverkehr hergeleitet werden können. Hieraus geht hervor, daß die Frage, ob in Ermangelung reichsrechtlicher Normen das allgemeine Völkerrecht (Völkergewohnheitsrecht) die maßgebende Rechtsordnung für die zwischenstaatlichen Verhältnisse innerhalb des Deutschen Reiches ist, nicht nur theoretische, sondern auch praktische Bedeutung hat.

Ehe wir auf die Verhältnisse des heutigen Deutschen Reiches eingehen, wollen wir zunächst ganz allgemein prüfen, unter welchen Voraussetzungen in einem Bundesstaat die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts für die Beziehungen der Gliedstaaten unmittelbare Geltung haben können.

Die unmittelbare Geltung der allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts in der genannten Hinsicht hat zur Voraussetzung, daß der Gesamtstaat an die Stelle eines Verhältnisses vorhergehender völkerrechtlicher Nebenordnung der nunmehr seine Glieder bildenden Gemeinwesen getreten ist. Denn nur in diesem Fall ist es denkbar, daß das Völkerrecht, das vor der Zusammenfassung der Gliedstaaten in einen Gesamtstaat ausschließlich die Rechtsbeziehungen der in diesem Stadium souveränen Staaten regelte, in Kraft geblieben ist. Hat sich dagegen der Bundesstaat durch Lockerung eines Einheitsstaates entwickelt, so sind für die gegenseitigen Beziehungen der Gliedstaaten, soweit das Recht des Gesamtstaats keine Vorschriften aufgestellt hat, die Normen des allgemeinen Völkerrechts nicht unmittelbare Rechtsquellen.[1]) Es kann sich zwar für den gegenseitigen Verkehr der Gliedstaaten ein Gewohnheitsrecht herausbilden, das mit den im internationalen Staatenverkehr geltenden Normen inhaltlich übereinstimmt. Die Gliedstaaten können sich „die im Verkehr der europäischen Kabinette ühlichen Formen und Normen abborgen".[2]) Unmittelbare Rechtsquelle ist dann aber nicht

[1]) Sind die gegenseitigen Beziehungen der Gliedstaaten regelungsbedürftig, so werden allerdings zur Ausfüllung der durch die Rechtsordnung des Gesamtstaates gelassenen Lücken die allgemeinen Normen des Völkerrechts herangezogen werden müssen. Ihre Anwendung beruht dann aber nur auf Analogie.

[2]) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 175.

das allgemeine Völkerrecht, sondern das Sondervölkerrecht der Gliedstaaten. Die inhaltliche Uebereinstimmung der beiden Rechtsquellen darf nicht zu dem irrtümlichen Schluß verleiten, daß die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts unmittelbar gelten.

Das allgemeine Völkerrecht kommt nach alledem als unmittelbare Rechtsquelle für die gegenseitigen Beziehungen der Gliedstaaten eines Bundesstaates nur dann in Frage, wenn die Gliedstaaten vor ihrer Unterwerfung unter die gemeinsame Oberhoheit des Bundesstaates in einem Verhältnis völkerrechtlicher Koordination gestanden haben. Die unmittelbare Geltung der allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts innerhalb eines Bundesstaates ist also nur als Fortgeltung möglich.

Die Fortgeltung des Völkerrechts zwischen den Gliedstaaten auch nach ihrem Zusammenschluß zu einem Gesamtstaat setzt aber voraus, daß die Einzelstaaten vor ihrem Eintritt und nach ihrem Eintritt in den Gesamtstaat identisch sind. Ist dies nicht der Fall, hat der Gesamtstaat die früheren Einzelstaaten zerstört und andere an ihre Stelle gesetzt, so kann von einer Fortgeltung des Völkerrechts keine Rede mehr sein. Mit der Beendigung der Existenz der früher souveränen Staaten würde in erster Linie das nur zwischen ihnen geltende, auf Vereinbarung oder Gewohnheit beruhende Sondervölkerrecht erlöschen.[1]) Aber auch das alle Staaten der Völkergemeinschaft berechtigende und verpflichtende allgemeine Völkerrecht würde auf die vom Gesamtstaat neugeschaffenen Gliedstaaten jedenfalls unmittelbar nicht Anwendung finden, da die neuen Staaten niemals der Völkerrechtsgemeinschaft angehört haben, eine Fortgeltung des Völkerrechts daher nicht möglich ist.

Mit den vorstehenden Ausführungen ist der Weg gewiesen, auf dem man zu einer Beantwortung der Frage nach der unmittelbaren Geltung des allgemeinen Völkerrechts für die gegenseitigen Beziehungen der deutschen Einzelstaaten gelangen kann. Folgende Fragen müssen geprüft werden:

1. Sind die deutschen Staaten, die den Norddeutschen Bund gegründet haben, identisch mit den nachmaligen Gliedstaaten des Norddeutschen Bundes und der alten Reichsverfassung?
2. Besteht Identität auch zwischen den jetzigen Ländern und den Bundesstaaten der Verfassung von 1871?

Nur wenn beide Vorfragen in bejahendem Sinne beantwortet werden, ist bewiesen, daß die allgemeinen Grundsätze

---

[1]) Vergl. Ficker, S. 26 ff.

des Völkerrechts auch heute noch im Verhältnis der deutschen Einzelstaaten zueinander gelten.

Bei der Beantwortung der ersten Frage spielt die rechtliche Konsruktion des Bundesstaates im allgemeinen und des Norddeutschen Bundes im besonderen eine Rolle. Von den Vertretern der Theorie, die die Entstehung des Gesamtstaates aus einer Vereinbarung der Einzelstaaten oder aus übereinstimmenden Landesgesetzen der Einzelstaaten in Verbindung mit dem Gründungsvertrag herleiten, wird die Identität nicht geleugnet. Auf entgegengesetztem Standpunkt stehen aber z. T. die Anhänger der Lehre, die die Schaffung einer souveränen Staatsgewalt durch eine Vereinbarung gleichgeordneter Völkerrechtssubjekte für unmöglich hält, die Entstehung des Bundesstaates vielmehr als rein tatsächlichen, juristisch nicht erklärbaren Vorgang ansieht.[1]) „Das tatsächliche Inslebentreten der neuen Staatsgewalt hat kraft ihrer Einheit und Ausschließlichkeit den Untergang sämtlicher auf ihrem Gebiet bestehenden Einzelstaatsgewalten als Staatswesen zur notwendigen Folge.“ [2]) So oder ähnlich schlußfolgern die Vertreter dieser Lehre. Nach dieser Ansicht entsteht der Gesamtstaat also als Einheitsstaat. In seiner Hand liegt es, ob er den Gründerstaaten staatliche Herrschaft zuteilen will oder nicht. Im ersteren Falle entstehen die Einzelstaaten als neue, mit den früheren nicht identische Staaten.

Die aus der Tatsächlichkeitstheorie gezogenen Folgerungen sind aber nicht unter allen Umständen zwingend. Die Gründung eines Staates kann zwar ohne Rücksicht auf die bisher bestehenden Rechtsordnungen vor sich gehen. Die historischen Tatsachen bei der Gründung des Norddeutschen Bundes beweisen aber, daß auch das Gegenteil möglich ist. Die Entstehung des Norddeutschen Bundes beruhte auf dem Willen der Einzelstaaten, die den Verfassungszustand des neuen Gesamtstaatswesens selbst bestimmten, und zwar unter Wahrung sowohl der völkerrechtlichen wie auch der in den einzelnen Staaten bestehenden verfassungsmäßigen Grundsätze. Es muß daher angenommen werden, daß der neue Staat sogleich in der Form, wie sie von den Einzelstaaten beabsichtigt war, entstanden ist. Da die Einzelstaaten aber einen Bundesstaat und keinen Einheitsstaat gründen wollten, so besteht kein Grund zu der Annahme, daß die Staaten zu irgend einer Zeit ihre staatliche Existenz verloren haben und an ihre Stelle andere getreten sind. Die Staaten, die den Norddeutschen Bund ge-

---

[1]) Vergl. statt vieler Jellinek, Staatenverbindungen, S. 255.

[2]) Wenzel, Vertragsmäßige Elemente, S. 20 ff.; Jellinek, Staatenverbindungen, S. 44 ff., 57, 281. Zorn, Staatsrecht, Bd. I, S. 80 ff., 162.

gründet haben, sind also mit den späteren Gliedern dieses Staates identisch.[1])

Noch weniger läßt sich die Identität der Staaten des Norddeutschen Bundes mit den Staaten des Deutschen Reichs von 1871 bestreiten; denn die Gründung des Deutschen Reiches charakterisiert sich nach herrschender Meinung nicht als Neugründung, sondern lediglich als Erweiterung eines bestehenden Gesamtstaates durch Eintreten der ebenfalls ihre Identität bewahrenden Süddeutschen Staaten.[2])

Die Beantwortung der zweiten Vorfrage hängt von der Stellungnahme zu dem sogenannten Kontinuitätsproblem ab, das bereits bei der Untersuchung der Staatsnatur der Länder gestreift wurde, dort aber, weil für die Entscheidung unerheblich, nicht erörtert zu werden brauchte.

Die Identität der früheren und jetzigen Einzelstaaten müßte verneint werden, wenn die Staatsumwälzung von 1918 die ehemaligen Bundesstaaten vernichtet und entsprechende neue Gebilde an ihre Stelle gesetzt hätte. In der staatsrechtlichen Literatur ist die Frage der Kontinuität oder Diskontinuität der Staatspersönlichkeiten von einst und jetzt zumeist nur für das Reich erörtert worden.[3]) Sie ist in dieser Hinsicht zu bejahen. Die Revolution hat das Reich nicht zerstört, sondern lediglich seinen Verfassungszustand geändert.[4]) Daß sie nichts anderes wollte, geht schon aus zahlreichen Erlassen und Verordnungen der revolutionären Regierung hervor, die das frühere Reichsrecht teils ausdrücklich, teils stillschweigend bestehen ließen, soweit nicht positive Abänderungen getroffen wurden. Auch die Verfassung hat die Kontinuität nicht unterbrochen. Kein Satz der Verfassung spricht aus, daß das alte Reich aufgelöst sei. Der Wortlaut des Vorspruchs zu der Verfassungsurkunde beweist vielmehr, daß einem schon bestehenden Staate eine neue Verfassung gegeben worden ist. Denn nur ein bereits vorhandenes Reich kann „erneuert“ und „gefestigt“ werden.[5]) Auch andere Bestimmungen der Verfassung, z. B. Art. 178, der sich auf vor- wie nachrevolutionäre Reichsrechtsnormen bezieht, lassen erkennen, daß die Reichsverfassung nicht zwei Reiche unterscheidet.[6]) Die hier vertretene Auffassung, daß zwischen dem früheren und dem jetzigen Reich Rechtskontinuität besteht, entspricht der herrschenden Meinung, wenn sie

---

[1]) Ebenso Ficker, S. 32; Meyer-Anschütz, S. 194 ff.

[2]) Stier-Somlo, Reichs- und Landesstaatsrecht, S. 155; Meyer-Anschütz, S. 207; daselbst Anm. 17 weitere Literatur.

[3]) Vergl. Anschütz, a. a. O., 5. Aufl., S. 9.

[4]) Anschütz, Kommentar, 5. Aufl., Einleitung, S. 3.

[5]) Anschütz, a. a. O.

[6]) Anschütz, a. a. O., Erläuterungen 2 zu Art. 178.

auch eine nicht geringe Anzahl von Leugnern gefunden hat.[1]) Die Begründung der gegnerischen Ansicht, daß das heutige Reich eine Neuschöpfung sei, ist nicht einheitlich. Manche halten schon eine gelungene Revolution für ein den Bundesstaat auflösendes Ereignis.[2]) Diese Folgerung schießt jedoch in ihrer Allgemeinheit über das Ziel hinaus. Eine Revolution kann zwar den Staat zerstören. Ob dies der Fall ist, hängt aber einmal von ihrem Willen und zum anderen von ihrem tatsächlichen Erfolg ab.[3]) Die Revolution von 1918 wollte nicht sowohl den Staat auflösen, als vielmehr grundlegende Verfassungsänderungen herbeiführen. Daß aber durch eine Aenderung der Grundorganisation eines Staates das Staatssubjekt zerstört werde, wie einige Vertreter der Diskontinuität behaupten, muß ebenfalls bestritten werden. Der Wechsel des Trägers der Staatsgewalt, d. h. der obersten Organe, bedingt nicht notwendig die Vernichtung des Subjekts der Staatsgewalt, des Staates selbst.

Wie für das Reich, so muß Kontinuität und damit Identität erst recht für die Länder angenommen werden. Die Erlasse der revolutionären Reichsgewalt setzen ihre Fortgeltung ausdrücklich oder stillschweigend voraus.[4]) Auch die Revolutionsregierungen der Länder haben keinerlei Akte vorgenommen, die auf Beseitigung ihrer bisherigen Staatspersönlichkeiten gerichtet waren. Aus sämtlichen Erlassen geht im Gegenteil lediglich der Wille hervor, eine Aenderung der Verfassung herbeizuführen. Schließlich wären manche Artikel der Reichsverfassung, die von den Ländern und ihrem Verhältnis zum Reich handeln, etwa Artikel 2 und 5, gar nicht verständlich, wenn sie nicht das Weiterbestehen der Länder zur Voraussetzung hätten. Denn nirgends ist in der Reichsverfassung ausgesprochen, daß die früheren Einzelstaatspersonen aufgelöst und durch neue ersetzt seien.

Die vorstehenden Untersuchungen haben ergeben, daß Rechtskontinuität sowohl zwischen den deutschen Ländern und den Bundesstaaten der Bismarckschen Verfassung, wie auch zwischen den letzteren und den Staaten, die sich zum Norddeutschen Bund und dem Deutschen Reich von 1871 zusammengeschlossen hatten, besteht. Ist das richtig, so folgt daraus die Identität der heutigen deutschen Länder mit den staatlichen Gemeinwesen, die sich unter Preisgabe ihrer Souveränität der

---

[1]) So z. B. Kahl, Festgabe f. Liebmann, S. 79 ff.; Stier-Somlo, Reichs- u. Landesstaatsr., Bd. I, S. 55; Wittmayer, Weimarer Reichsverf., S. 3.

[2]) Nawiasky, Bayr. Verf. R., S. 66; Stier-Somlo, a. a. O., S. 51/52.

[3]) Anschütz, a. a. O., 5. Aufl., S. 10.

[4]) Wenzel, Grundprobleme, S. 305.

gemeinsamen Obergewalt des Norddeutschen Bundes und des Bismarckschen Reichs unterwarfen. Da diese Staaten in einem Verhältnis völkerrechtlicher Nebenordnung zueinander standen, so muß angenommen werden, daß die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts, die vor der Gründung des Bundesstaates zwischen den Gliedstaaten galten, bis heute in Kraft geblieben sind.[1])

Die Sätze des Völkerrechts finden also auf die zwischenstaatlichen Beziehungen der deutschen Länder nicht nur analoge Anwendung sondern gelten unmittelbar. Daraus ergibt sich, daß der diplomatische Verkehr, den die Länder durch Empfang und Absendung von Gesandten untereinander pflegen, den Regeln des internationalen Gesandtschaftsrechts unterliegt und die Gesandten die Vorrechte der Exterritorialität genießen.[2])

---

[1]) Für das deutsche Kaiserreich im Ergebnis übereinstimmend: Triepel, Völkerr. u. Landesr., S. 201.

[2]) Ebenso Wolgast, S. 13: „ . . . . Dagegen dürfte ihnen in sonstigen Beziehungen zu den Behörden des Landes, bei denen sie beglaubigt sind, z. B. gegenüber den Polizeibehörden, eine gewisse Art diplomatischer Eigenschaft zuerkannt werden, wie denn der Verkehr zwischen den Ländern, sowie zwischen dem Reiche und den Ländern mutatis mutandis nach Analogie des internationalen Verkehrs stattfinden wird." Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten, S. 95: „Bedenkt man weiter, daß durch die Entfernung der Reichshauptstadt vom Sitze der nichtpreußischen Landesregierung eine gewisse Bewegungsfreiheit und Selbständigkeit der ständigen Bevollmächtigten bedingt ist, so ergibt sich als Gesamtbild der Funktionen dieser Bevollmächtigten eine Stellung, ähnlich derjenigen eines mit einem Stabe von Hilfsarbeitern ausgestatteten diplomatischen Agenten der einzelstaatlichen Regierungen. Darum wird dem Gesandtentitel, welchen die ständigen Bevollmächtigten der nichtpreußischen Einzelstaaten zunächst in Anlehnung an den früheren Gebrauch noch behalten haben, seitens dieser Einzelstaaten auch eine sachliche Bedeutung beizumessen sein." — Gleicher Ansicht ferner Rieß, Hoheitsrechte, S. 14; Windisch, S. 22; Nitschke, S. 57. A. M. Anschütz, Kommentar zu Art. 78, Nr. 2, s. Zt. auch die Reichsregierung. Vergl. das Schreiben des Reichskanzlers an die Regierungen der Süddeutschen Staaten vom 12. 12. 19 (abgedr. bei Poetsch, Jahrb. d. öffentl. Rechts, Bd. 13, S. 65), in dem ausgeführt wird, daß es dem Sinne der Reichsverfassung widerspräche, daß noch fernerhin Gesandtschaften im eigentlichen Sinne, d. h. diplomatische Vertreter mit den im Völkerrecht begründeten Prärogativen der Gesandten eingerichtet würden, da zwischen den Ländern nur staatsrechtliche, nicht aber völkerrechtliche Beziehungen beständen. — Darüber, ob die „Formen des internationalen Verkehrs durchaus unpassend sind für das Verhältnis zwischen dem nationalen Staat und seinen Gliedern", wie Preuß, Deutschlands republikanische Reichsverfassung, S. 51, meint, und ebenso unpassend für das Verhältnis dieser Glieder unter sich (Anschütz, Komm. z. Art. 78, Nr. 2) kann man streiten. Die Süddeutschen Staaten stehen anscheinend auf einem anderen Standpunkt, wie aus dem zwischen ihnen und dem Reich in den Jahren 1919 bis 1921 geführten Schriftwechsel (Vergl. Poetsch, a. a. O., S. 65) hervorgeht. Nach der oben vertretenen Ansicht, daß das Völkerrecht in gewissem Umfange für die Beziehungen der deutschen Einzelstaaten zueinander noch in Kraft ist, stehen einem diplomatischen Verkehr der Länder miteinander staatsrechtliche Bedenken nicht entgegen. Von einer „rechtlich unkonstruierbaren Anomalie", von der Bilfinger (Der Deutsche Föderalismus usw., S. 35) spricht, kann daher keine Rede sein.

Das allgemeine Völkerrecht gilt solange und soweit die Länder nichts Abweichendes vereinbart haben oder das Reich Sonderbestimmungen getroffen hat. Eine solche Sonderbestimmung ist der Art. 18 GVG., wonach die Chefs und Mitglieder der bei einem deutschen Bundesstaate beglaubigten Missionen der Gerichtsbarkeit dieses Landes nicht unterworfen sind. Denn dieser Artikel findet nach herrschender und richtiger Meinung nicht nur auf die Gesandten einer auswärtigen Macht, die bei einem deutschen Bundesstaat beglaubigt sind, Anwendung, sondern er betrifft auch die Gesandten, die ein deutscher Bundesstaat bei einem anderen Bundesstaat unterhält.[1]) Durch diese Bestimmung des Gerichtsverfassungsgesetzes gibt der Gesetzgeber zu erkennen, daß er den Ländern gestattet, gesandtschaftlichen Verkehr im Sinne des Völkerrechts miteinander zu pflegen. Vor Schaffung des Gerichtsverfassungsgesetzes genossen die Ländergesandten ohnehin kraft ihrer völkerrechtlichen Stellung Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Landes, in dem sie beglaubigt waren. Dadurch, daß der Reichsgesetzgeber die Gerichtsverfassung einheitlich regelte, war er genötigt, die Exemtion der Ländergesandten von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates ausdrücklich anzuordnen, wenn er es bei dem früheren Zustande belassen wollte. Umgekehrt wäre die Befreiung der Ländergesandten von der Gerichtsbarkeit vernichtet worden, wenn es der Reichsregierung im Jahre 1919 gelungen wäre, ihre auf Beseitigung des Art. 18 GVG. gerichtete Absicht durchzusetzen. Es muß aber betont werden, daß damit ausschließlich die Exemtion von der Gerichtsbarkeit, nicht aber auch die übrigen Befreiungen von der Landesstaatsgewalt, die den Inhalt der völkerrechtlichen Exterritorialität ausmachen, gefallen wären.

Allerdings hat die Geltung des Völkerrechts mit Rücksicht auf die bundesstaatliche Vereinigung eine erhebliche Einschränkung und Veränderung erlitten. Eingeschränkt ist die Bedeutung des Völkerrechts insofern, als das Reichsrecht jederzeit zwischenstaatliche Normen erlassen kann, und zwar auch gegen den Willen der Einzelstaaten, wenn dies auch in manchen Fällen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz wird geschehen müssen. Durch ein derartiges Gesetz verlieren natürlich die bisher geltenden Völkerrechtssätze automatisch ihre Kraft. Die Staatsrechtsbildung verdrängt das Völkerrecht. Ferner sind die Einzelstaaten nicht in der Lage, ihre völkerrechtlichen Ansprüche im Wege der allgemeinen völkerrechtlichen Zwangsmaßnahmen durchzusetzen. Sie haben weder das Recht der Retorsion noch der Repressalien, noch sind sie

[1]) Löwe-Rosenberg, StPO. zu § 18, Anm. 6.

zur Kriegsführung gegeneinander befugt. Die völkerrechtliche Austragung von Staatsstreitigkeiten ist durch das in Art. 19 RV. vorgesehene formelle Verfahren der „zwischenstaatlichen Friedensbewahrung", wonach der Staatsgerichtshof über zwischenstaatliche Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Natur entscheidet, beseitigt worden. Es ist aber zu beachten, daß nur das völkerrechtliche Verfahren beseitigt worden ist. Das materielle Recht, das der Staatsgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde legen muß, sind die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts, soweit nicht das Reichsrecht maßgebend ist.

Mit den bisherigen Ausführungen haben wir die Grundlage für die Beantwortung der Frage gewonnen, ob den Reichsratsmitgliedern noch Exterritorialität zukommt. Wir können diese Frage jetzt dahin präzisieren: Gibt es einen Völkerrechtssatz, der den Aufenthaltsstaat verpflichtet, den auswärtigen Reichsratsmitgliedern die üblichen diplomatischen Vorrechte zu gewähren?

c) „Deutsches" Völkerrecht als Rechtsquelle der Exterritorialität.

Aus dem allgemeinen Völkerrecht, d. h. dem allgemein anerkannten Völkergewohnheitsrecht, läßt sich die Exterritorialität jedenfalls nicht herleiten. Denn das Institut der Reichsratsbevollmächtigten wie des Reichsrats überhaupt ist ein Begriff, den nur das deutsche Staatsrecht kennt, der dem Völkerrecht dagegen fremd ist. Die Reichsratsmitglieder als solche sind, wie wir bereits feststellten, weder beim Reichsrat noch in dem Lande, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, als Gesandte beglaubigt. Wenn daher den Reichsratsmitgliedern noch Exterritorialität zukommt, so könnte sie sich nur auf einen solchen Rechtssatz stützen, der entweder einer besonderen, zwischen Preußen einerseits und den übrigen Bundesstaaten andererseits abgeschlossenen Vereinbarung seine Entstehung verdankt, oder dessen Geltung von den deutschen Staaten gewohnheitsrechtlich anerkannt ist. Nun ist jedenfalls eine Vereinbarung des Inhalts, daß die außerpreußischen Reichsratsmitglieder der preußischen Staatsgewalt nicht unterworfen sein sollen, zwischen Preußen und den übrigen Bundesstaaten nicht getroffen worden. Wohl aber stehen die Regierungen der Länder, insbesondere der Mittel- und Südstaaten, auf dem Standpunkt, das den Reichsratsmitgliedern nicht nur die Befreiung von der preußischen Gerichtsbarkeit, sondern allgemein von der preußischen Staatsgewalt zukommt. Diese Ansicht ist besonders im Jahre 1922 bei den Verhandlungen über den von der Reichsregierung eingebrachten Gesetzentwurf über die Neuordnung der Strafgerichte zum Ausdruck gekommen. Das Plenum des Reichsrats stellte sich in der Sitzung vom

23. Mai 1923, in der es dem von der Reichsregierung eingebrachten Gesetzentwurf zur Neuordnung der Strafgerichte seine uneingeschränkte Zustimmung erteilte, auf den Standpunkt, daß den Reichsratsmitgliedern ebenso wie vordem dem Bundesratsbevollmächtigten die üblichen diplomatischen Vorrechte zuzuerkennen seien, und daß der § 18 Abs. 2 GVG., dessen Streichung von der Reichsregierung ursprünglich in Aussicht genommen war, weiter zu gelten habe. Berücksichtigt man, daß auch Preußen die Exterritorialität der außerpreußischen Reichsratsmitglieder von seiner Staatsgewalt — nicht nur Gerichtsbarkeit — stets geachtet und damit stillschweigend anerkannt hat, so geht man wohl nicht fehl in der Annahme, daß sich seit Inkrafttreten der Reichsverfassung hinsichtlich der Exterritorialität der Reichsratsmitglieder ein Gewohnheitsrecht ausgebildet hat. Dies Gewohnheitsrecht ist kein Reichsgewohnheitsrecht, denn es beruht nicht auf dem Rechtswillen des Deutschen Reiches oder seines Willensorgans, des Reichstages. Die Exterritorialität hat ihren Ursprung vielmehr in dem übereinstimmenden Willen der einzelnen Länder, die in ihrem Organ, dem Reichsrat, zum Ausdruck kommt.

Dieses Ländergewohnheitsrecht hat die gleiche rechtliche Bedeutung wie eine Vereinbarung, durch die die Länder miteinander übereingekommen wären, daß die Reichsratsmitglieder der Staatsgewalt des Landes, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, nicht unterworfen sein sollten. Ebenso wie die Normen, die durch eine solche Vereinbarung geschaffen werden, als zwischenstaatliches Recht anzusehen sind, so hat auch das Gewohnheitsrecht, auf dem nach unserer Ansicht die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder beruht, den Charakter von internationalem Recht, also Völkerrecht. Es ist also unter den Augen des Reichs ein Sondervölkerrecht der Gliedstaaten entstanden, in genau derselben Weise, wie unter souveränen Staaten eine Gewohnheitsrechtsbildung vor sich geht. Derselbe Vorgang, der sich hier abgespielt hat, begegnet uns in der Verfassungsgeschichte des alten Deutschen Reiches. Als sich das Deutsche Reich seit dem Ausgange des Mittelalters allmählich aus einem Einheitsstaat in ein zusammengesetztes Staatswesen umwandelte, bildete sich für den Verkehr der an Selbständigkeit gewinnenden Reichsstände mit der Zeit eine Praxis heraus, die sich an die im Verkehr der europäischen Staaten üblichen Formen und Rechtsregeln anlehnte und sich diese zu eigen machte. Auch hier entwickelte sich ein Sondervölkerrecht, das von manchen älteren Publizisten nicht unzutreffend als „Völkerrecht der Teutschen“ bezeichnet wurde.[1])

[1]) Vergl. auch Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht, S. 112 ff., S. 175.

3. Das Landesrecht des Aufenthaltsstaats als Rechtsquelle der Exterritorialität.

Wenn es richtig ist, daß die Exterritorialität auf einem Gewohnheitsrecht beruht, das sich zwischen den Einzelstaaten herausgebildet hat und nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen ist, so folgt daraus, daß auf Grund dieses Gewohnheitsrechts eine Pflicht des Empfangsstaats zur Gewährung der Exterritorialität lediglich den Absendestaaten gegenüber besteht; denn Subjekte des Völkerrechts sind nur die Staaten als solche. Dagegen erzeugt dieses „deutsche" Völkerrecht weder für die Organe des Aufenthaltsstaats unmittelbar eine Pflicht, die Reichsratsmitglieder wie Exterritoriale zu behandeln, noch verleiht es den auswärtigen Reichsratsmitgliedern ein subjektives Recht auf Gewährung der diplomatischen Vorrechte gegenüber dem Aufenthaltsstaat. Das Verhältnis dieses „deutschen" Völkerrechts zu dem Landesstaatsrecht ist ein anderes wie das Verhältnis zwischen dem internationalen Völkerrecht und dem deutschen Reichsrecht. Die Sätze des internationalen Völkerrechts gelten, sofern sie allgemein anerkannt sind, als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts (Art. 4 RV.). Sie sind, wenn die Voraussetzung der allgemeinen Anerkennung erfüllt ist, für Individuen und Staatsorgane unmittelbar und ohne weiteres, d. h. ohne daß es erst noch im Einzelfalle einer Nationalisierung dieser internationalen Normen durch Reichsgesetz bedarf, ohne weiteres berechtigend und verpflichtend.[1]) Der Richter muß bei der Rechtsprechung das Völkerrecht beachten und gegebenenfalls unmittelbar anwenden, selbst wenn dem betreffenden Völkerrechtssatz nicht durch eine auctoritatis interpositio des Reichs Gesetzeskraft verliehen ist. Auf das Völkerrecht, das sich zwischen den deutschen Einzelstaaten herausbildet, mag es auf Staatsverträgen oder auf Gewohnheit beruhen, findet die Bestimmung des Art. 4 keine Anwendung. Das „deutsche" Völkerrecht — um bei diesem Ausdruck zu bleiben — ist daher in gleicher Weise wie das internationale Völkerrecht vor Inkrafttreten der Reichsverfassung nur fähig, Rechte und Pflichten zwischen den deutschen Einzelstaaten als solchen hervorzurufen. So werden durch Verträge, die deutsche Staaten im Rahmen ihrer Kompetenz miteinander schließen, nur die Staaten verpflichtet, ihre Gesetzgebung dem Vertrage entsprechend zu gestalten. Tun sie das nicht, so handeln sie zwar vertragswidrig, aber die im Widerspruch zu der Vereinbarung ergehenden Gesetze und Verwaltungsakte sind nicht ungültig.

---

[1]) Anschütz, Komm., Erl. 4 zu Art. 4, S. 61.

Wenn wir aus den eben angestellten Erörterungen die Folgerungen auf das uns interessierende Problem der Exterritorialität der Reichsratsmitglieder ziehen, so ergibt sich, daß das Gewohnheitsrecht, das sich zwischen den deutschen Einzelstaaten entwickelt hat, nicht die alleinige Rechtsquelle der Exterritorialität sein kann. Denn es schreibt lediglich dem Aufenthaltsstaat vor, daß er den auswärtigen Reichsratsmitgliedern Exterritorialität zu gewähren hat. Ob aber den auswärtigen Reichsratsmitgliedern in dem Aufenthaltsstaat tatsächlich die Rechte diplomatischer Vertreter zustehen, hängt allein von dem Willen des Aufenthaltsstaates ab, der in seiner Gesetzgebung oder einem entsprechenden innerstaatlichen Gewohnheitsrecht zum Ausdruck kommt. Es muß daher untersucht werden, ob in dem Staat, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, d. i. zur Zeit Preußen, ein Rechtssatz besteht, auf Grund dessen die Reichsratsmitglieder von der Staatsgewalt Preußens befreit sind. Eine ausdrückliche Bestimmung, daß die auswärtigen Reichsratsmitglieder in Preußen Exterritorialität genießen, findet sich weder in der preußischen Verfassung, noch in einem anderen preußischen Gesetz. Da aber die Exterritorialität der auswärtigen Reichsratsmitglieder in Preußen stillschweigend anerkannt ist — es ist in der Praxis noch kein Fall bekannt geworden, daß ein außerpreußisches Reichsratsmitglied nicht als diplomatischer Vertreter behandelt worden ist —, so kann man wohl annehmen, daß sich in Preußen ein Gewohnheitsrecht ausgebildet hat, den Reichsratsmitgliedern dieselben Vorrechte zu gewähren, die früher den Bundesratsbevollmächtigten zustanden.

Dem nach Völkerrecht zu beurteilenden Gewohnheitsrecht, das dem Aufenthaltsstaat die Gewährung der diplomatischen Vorrechte an die auswärtigen Reichsratsmitglieder vorschreibt, entspricht also ein preußisches Landesgewohnheitsrecht gleichen Inhalts, das sich an die preußischen Staats- und Verwaltungsorgane richtet.

Daß der Staat eine völkerrechtlich gebotene Norm weder in einem Gesetz formuliert, noch seinen Willen, dem Völkerrechtssatz entsprechendes Landesrecht zu schaffen, indirekt zum Ausdruck bringt — etwa, indem er die Uebertretung des Völkerrechtssatzes unter ein Strafgesetz stellt —, ist keine seltene Erscheinung. Mit Völkerrecht korrespondiert häufig Landesgewohnheitsrecht. So ist das auf Völkergewohnheitsrecht beruhende Prinzip der Exterritorialität bei einem Staat beglaubigter Vertreter im Gebiete dieses Staates vom Deutschen Reich ausdrücklich nur hinsichtlich der Gerichtsbarkeit (§§ 18, 19 GVG.) und indirekt bezüglich der sogen. Unverletzlichkeit

durch § 104 StGB. anerkannt. Und doch sind die Gesandten fremder Mächte auch der Finanz- und Polizeigewalt des Deutschen Reiches entzogen, obwohl hier die Gesetze schweigen. Diese Exemtionen beruhen auf Reichsgewohnheitsrecht.

Wir kommen also zu dem Ergebnis, daß den Reichsratsmitgliedern Exterritorialität in demselben Umfang wie früher den Bundesratsbevollmächtigten zukommt. Nur die Rechtsquelle, aus der sich die Exterritorialität herleitet, hat sich gegen früher verändert: die Exterritorialität der Bundesratsbevollmächtigten beruhte auf Reichsrecht, dem Art. 10 der Bundesratsverfassung. Die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder folgt, abgesehen von der Befreiung von der Gerichtsbarkeit, die auch heute noch reichsgesetzlich vorgeschrieben ist, weder aus gesetzlichem Reichsrecht noch aus Reichsgewohnheitsrecht. Sie verdankt ihre Kraft einem Landesgewohnheitsrecht, das seinerseits „völkerrechtlich geboten" ist; geboten nämlich durch das nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu beurteilende Gewohnheitsrecht der deutschen Einzelstaaten, das dem Aufenthaltsstaat die Gewährung der Exterritorialität zur Pflicht macht.

Da die Pflicht der Behörden des Aufenthaltsstaates, die Exterritorialtät der Reichsratsmitglieder zu achten, auf dem Landesrecht des Aufenthaltsstaates beruht, so muß, wenn der Reichsrat einmal seinen Sitz außerhalb Preußens verlegen sollte, wiederum geprüft werden, ob in dem neuen Aufenthaltsstaat die Exterritorialität, sei es gesetzlich, sei es stillschweigend, anerkannt wird. Ist weder das eine noch das andere der Fall, so sind die Reichsratsmitglieder in dem Aufenthaltsstaat nicht exterritorial, mag auch das „deutsche" Völkerrecht nach wie vor die Gewährung der Exterritorialität gebieten. Eine andere Frage ist, ob in diesem Falle die Gewährung der diplomatischen Vorrechte seitens des Aufenthaltsstaates erzwungen werden kann. Davon wird später noch die Rede sein.

II. Der persönliche Umfang der Exterritorialität.

Die den Reichsratsmitgliedern kraft Gewohnheitsrechts zustehende Exterritorialität erstreckt sich in persönlicher Hinsicht auf alle Reichsratsmitglieder, die nicht von dem Lande abgeordnet sind, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat. § 18 GVG. bringt hinsichtlich der Exemtion von der Gerichtsbarkeit den richtigen Gedanken zum Ausdruck. Solange der Reichsrat im preußischen Staatsgebiet versammelt ist, sind daher alle nichtpreußischen Reichsratsmitglieder von der preußischen Staatsgewalt eximiert. Dagegen kommen den von den preußischen Provinzen entsandten Delegierten nicht die

Privilegien der Exterritorialität zu, und zwar auch dann nicht, wenn man sich auf den von Heyland vertretenen und eingehend begründeten Standpunkt stellt, daß die preußischen Provinzialdelegierten nicht als Vertreter des Landes Preußen, sondern der Provinzen als fingierter Länder anzusehen seien.[1]) Das ist aus dem Grunde unmöglich, weil ein Völkerrechtsverhältnis zwischen einem Staat (Preußen) und seinem Verwaltungsbezirk (Provinz) undenkbar ist, da es der Provinz an einer selbständigen Staatsgewalt ermangelt. Würden die Provinzialdeligierten der preußischen Staatsgewalt nicht unterworfen sein, so wären sie jeder Staatsgewalt entzogen. Die preußischen Provinzialdelegierten bleiben daher, ebenso wie die von der preußischen Staatsregierung abgeordneten Reichsratsmitglieder, der preußischen Staatsgewalt unterworfen, gleichviel, ob der Reichsrat innerhalb oder außerhalb des preußischen Staatsgebiets versammelt ist. Dagegen würden auch die preußischen Provinzialdelegierten der Exterritorialitätsprivilegien teilhaftig werden, wenn der Reichsrat einmal außerhalb des preußischen Staatsgebietes seinen Sitz haben sollte.

Wie den ordentlichen Reichsratsmitgliedern, so stehen auch den stellvertretenden[2]) Reichsratsmitgliedern die mit der Exterritorialität verbundenen Exemtionen zu, solange sie sich in Ausübung der ihnen obliegenden Funktionen in dem Empfangsstaat aufhalten. Denn sie nehmen nach herrschender Ansicht in jeder Hinsicht dieselbe Stellung wie die ordentlichen Reichsratsmitglieder ein.[3])

Unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung war es bestritten, ob die stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten, deren Entsendung in gleicher Weise wie heute üblich war, die persönliche Sonderstellung der ordentlichen Bevollmächtigten einnahmen.[4]) Das war darauf zurückzuführen, daß das Institut der stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten weder in der Bismarckschen Reichsverfassung noch in einem sonstigen Reichsgesetz eine Grundlage hatte[5]). Es beruhte vielmehr,

---

[1]) Anders wohl, die herrschende Lehre. Vergl. Anschütz, Erl. 4 zu Art. 64.

[2]) Vergl. § 6 der Geschäftsordnung für den Reichsrat v. 20. 11. 19 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. 12. 1921. Siehe Triepel, Quellensammlung, S. 46.

[3]) Vergl. Giese, Komm., Erläuterungen 3 z. Art. 63 RV.; Meyer-Luerssen, S 20, 25.

[4]) Bejahend Vogels, S 58; verneinend Querfurth, S. 40; Perels, Stellvertr. Bundesr.-Bevollm., S. 271 ff.

[5]) Daß die Geschäftsordnung des Bundesrats in der Fassung v. 26. 4. 1880 eine Befugnis der Gliedstaaten zur Ernennung stellvertretender Bundesratsbevollmächtigter anerkannte, war unerheblich, denn der Bundesrat besaß nicht das sogen. „Recht der Autonomie", d. i. das Recht, sich eine Geschäftsordnung zu geben und war daher außerstande, objektives Recht zu schaffen.

wie Perels[1]) nachgewiesen hat, auf Gewohnheitsrecht. Dieses begründete unbestrittenermaßen aber nur innerhalb des Bundesrats und gegenüber dem Reichstag ihre Stellung als Organe ihrer Länder[2]).

In der Weimarer Reichsverfassung ist das Institut der stellvertretenden Reichsratsmitglieder zwar auch nicht ausdrücklich festgestellt. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 63 RV. geht jedoch hervor, daß sie vom Verfassungsgesetzgeber stillschweigend anerkannt worden sind[3]). Ferner ist durch Art. 6 der Geschäftsordnung für den Reichsrat ein Recht der Länder zur Bestellung von stellvertretenden Reichsratsmitgliedern ausdrücklich anerkannt. Diese Bestimmung ist im Gegensatz zu dem entsprechenden Artikel der Geschäftsordnung des Bundesrats als formalrechtliche Grundlage für das Institut der stellvertretenden Reichsratsmitglieder anzusehen, da dem Reichsrat nach Art. 66 Abs. 2 RV. das Recht der Autonomie zusteht.

III. Der sachliche Umfang der Exterritorialität.

1. Befreiung von der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaates.

Was den Inhalt der den Reichsratsmitgliedern gewohnheitsrechtlich zukommenden Exterritorialität anlangt, so genießen sie, wie die Bundesratsbevollmächtigten nach Art. 10 der Bismarckschen Reichsverfassung, die üblichen diplomatischen Vorrechte, d. h. die den Gesandten nach allgemeinem Völkerrecht zuerkannten Privilegien. Inhaltlich deckt sich also die auf „deutschem Sondervölkerrecht“ in dem oben dargelegten Sinne beruhende Exterritorialität mit der völkerrechtlichen Exterritorialität, mit der Maßgabe, daß Sie nur Exemtion von der Staatsgewalt des Landes bedeutet, in der der Reichsrat seinen Sitz hat. Im einzelnen stehen den Reichsratsmitgliedern danach folgende Vorrechte zu: Sie unterliegen nicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit des Landes, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat. Das ist in § 18 Abs. 2 GVG. ausdrücklich bestimmt. Daraus folgt, daß in dem Lande, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, ein Strafverfahren gegen die auswärtigen Reichsratsmitglieder nicht angestrengt werden kann. Gemäß § 11 StPO. behalten sie in Ansehung des Gerichtsstandes den Wohnsitz, den sie in dem Heimatstaate hatten. Auch Zivilklagen können gegen aus-

[1]) Stellvertretende Bundesratsbevollmächtigte, S. 267.

[2]) Perels, a. a. O., S. 261 ff., S. 267 ff. Siehe auch Pohl, Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstag, S. 4 5; Vogels, S. 15, Anm. 1; Meyer-Anschütz, § 123, Anm d, S 484.

[3]) Näheres bei Heyland, S. 25.

wärtige Reichsratsmitglieder in dem „Reichsratslande“ nicht erhoben werden. Es findet vielmehr auf sie als Deutsche, welche das Recht der Exterritorialität genießen, § 15 ZPO. Anwendung.

Die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder erleidet ebenso wie die Exterritorialität fremder Gesandten gewisse Einschränkungen: gemäß § 20 GVG. werden durch die Exemtion von der Gerichtsbarkeit die Vorschriften über den ausschließlichen dinglichen Gerichtsstand in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten nicht berührt. Es bleibt vielmehr nach § 24 ZPO. als ausschließlicher Gerichtsstand bei gegen die Reichsratsmitglieder gerichteten dinglichen Klagen, sofern es sich um unbewegliche, im Reichsratslande befindliche Sachen handelt, der Ort der belegenen Sache maßgebend.

Auch ein verwaltungsgerichtliches Verfahren ist gegen Reichsratsmitglieder im Reichsratslande nicht möglich. Die Befreiung von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ergibt sich nicht aus § 18 GVG. Denn das Gerichtsverfassungsgesetz bezieht sich lediglich auf die Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte. Die Exemtion von der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist vielmehr aus dem Grundgedanken der Exterritorialität der Reichsratsmitglieder zu folgern, der, wie bei der Exterritorialität der Gesandten[1]), richtiger Ansicht nach in einem „ne impediantur“ zu suchen ist. Die Reichsratsmitglieder sollen bei ihrer Tätigkeit nicht durch die Staatsgewalt des Aufenthaltslandes behindert werden.[2]) Man wird daher in die Exterritorialitätsprivilegien auch jede Art von Sondergerichtsbarkeit einbeziehen müssen.[3])

Eine Vernehmung der auswärtigen Reichsratsmitglieder als Zeugen ist im Reichsratslande zwar zulässig; jedoch kann auf sie ein Zwang zur Abgabe des Zeugnisses nicht ausgeübt werden. Diese Exemtion ist nicht durch Vorschriften der Prozeßgesetze verliehen, sondern sie folgt aus § 18 Abs. 2 GVG. Denn die „Gerichtsbarkeit“ umfaßt nicht nur die Urteilsfällung und die Zwangsvollstreckung, sondern auch die gerichtlichen Akte, die diese Tätigkeiten vorbereiten.[4])

2. Befreiung von der Finanzgewalt des Aufenthaltsstaates.

Die auswärtigen Reichsratsmitglieder unterliegen nicht der Finanzgewalt des Staates, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat. Sie sind befreit von allen staatlichen und kommunalen, direkten und persönlichen Abgaben (Vermögenssteuer, Ein-

[1]) v Frisch, S. 63; Zorn in Strupps Wörterbuch, S. 299.
[2]) Heyland, S. 219.
[3]) Heyland, S. 221.
[4]) Vergl. Laband, Bd. 3, S. 461, 469; Vogels, S. 49; Heyland, S. 222.

kommensteuer) des Empfangsstaates. Dagegen unterliegen sie den direkten Realsteuern (Grundsteuern, Gewerbesteuern) und den indirekten Steuern, einschließlich der Zölle und Verbrauchsabgaben. In vollem Umfange trifft sie die Pflicht zur Zahlung von Reichssteuern und -abgaben.

3. Recht der sogenannten Quartierfreiheit.

Die Reichsratsmitglieder haben ferner das Vorrecht der sogenannten Quartierfreiheit und damit die Unantastbarkeit aller in Haus und Hof befindlichen Gegenstände. Den Organen des Landes, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, ist es nicht gestattet, die Räume der auswärtigen Reichsratsmitglieder ohne deren Erlaubnis zu betreten oder dort Amtshandlungen, etwa Vollstreckungsmaßnahmen, zu tätigen. Das Vorrecht erstreckt sich auf diejenigen Räume, die erkennbar dem sachlichen oder persönlichen Wirkungskreis der Reichsratsmitglieder zu dienen bestimmt sind.

4. Die Reichsratsmitglieder als solche haben nicht das Vorrecht der sogenannten Unverletzlichkeit.

Ein wichtiges Vorrecht diplomatischer Vertreter steht den Reichsratsmitgliedern als solchen, wie auch früher den Bundesratsbevollmächtigten nicht zu: die sogen. Unverletzlichkeit. Diese verpflichtet den Empfangsstaat, dem Gesandten erhöhten Schutz zu gewähren und Beleidigungen, die ihm zugefügt werden, unter besonders strenge Strafe zu stellen. Das Deutsche Reich hat dieser völkerrechtlichen Verpflichtung durch die Schaffung des § 104 StGB. Rechnung getragen. In der genannten strafrechtlichen Bestimmung sind aber die Reichsratsmitglieder nicht erwähnt. In dieser Beziehung war auch bereits die Exterritorialität der Bundesratsbevollmächtigten im Widerspruch mit Art. 10 der alten Reichsverfassung eingeschränkt. Bestritten ist aber, ob die Strafvorschrift des § 104 StGB. diejenigen auswärtigen Reichsratsmitglieder schützt, die gleichzeitig von ihrem Absendestaat als Gesandte bei der Regierung des Landes, in dessen Gebiet der Reichsrat seinen Sitz hat, beglaubigt sind. Diese Frage dürfte zu bejahen sein, da aus dem Wortlaut des § 104 StGB. im Gegensatz zu dem vorausgehenden Paragraphen nicht hervorgeht, daß sich der erhöhte Schutz nur auf Gesandte oder Geschäftsträger ausländischer Staaten beziehen soll.[1])

Damit sind die Vorrechte, die den auswärtigen Reichsratsmitgliedern kraft ihrer Exterritorialität zustehen, erschöpft.

[1]) Ebenso Olshausen, Komm., Bd. 2 z § 104 StGB; Wachenfeld, S. 544. A A.: Gerland, Vergleichende Darstellung, Bd 1, S. 236/237; Frank zu § 104, mit Rücksicht auf den systematischen Zusammenhang des 4. Abschnitts, der von feindlichen Handlungen gegen befreundete Staaten handelt, unter denen nur auswärtige Staaten zu verstehen seien.

IV. Die sonstigen Vorrechte der Reichsratsmitglieder.

1. Vorrechte kraft ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung.

In der Darstellung nicht zu trennen, aber begrifflich scharf von den Rechten, die den auswärtigen Reichsratsmitgliedern auf Grund ihrer Exterritorialität zukommen, zu scheiden sind die Vorrechte, die auf Grund reichsgesetzlicher Vorschriften sowohl den einheimischen wie den auswärtigen Reichsratsmitgliedern zustehen.

Zu den Vorschriften dieser Art gehören die §§ 50, 73 StPO. und die entsprechenden §§ 382, 402 ZPO. Danach sind die Mitglieder des Reichsrats sowohl in Zivil- wie auch in Strafprozessen als Zeugen oder Sachverständige während ihres Aufenthalts am Sitz des Reichsrats an diesem Orte zu vernehmen. Diese Vorschriften haben, da sie keinen Unterschied zwischen einheimischen und auswärtigen Mitgliedern machen, nicht den Sinn, die Exterritorialität durchzuführen[1]), sondern bezwecken eine möglichst geringe Behinderung der Reichsratsmitglieder bei den ihnen nach der Reichsverfassung obliegenden Aufgaben.[2])

2. Vorrechte als Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung.

Weitere Rechtsvergünstigungen für sämtliche Reichsratsmitglieder ergeben sich dann, wenn man mit der herrschenden und richtigen Ansicht annimmt, daß der Reichsrat eine „gesetzgebende Versammlung“ ist. Die Gesetzgebungskompetenz ist allerdings gegenüber der alten Reichsverfassung grundlegend geändert worden. Während früher die Reichsgesetze durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag zustande kamen, wird nach der Weimarer Reichsverfassung die Gesetzgebung, abgesehen von dem Fall des Volksentscheides, vom Reichstag allein ausgeübt. Der Reichstag allein beschließt das Gesetz, d. h. er stellt fest, was Gesetz werden soll, und verleiht dem festgestellten Gesetzesinhalt die Gesetzeskraft, sanktioniert ihn. Nach der alten Reichsverfassung waren diese beiden Funktionen scharf getrennt, insofern zwar die Feststellung des Gesetzesinhalts durch Vereinbarung zwischen Bundesrat und Reichstag, die Sanktionierung aber durch den Bundesrat allein erfolgte.[3]) Nach

---

[1]) Das erhellt übrigens auch daraus, daß zu einer Abweichung von diesen Bestimmungen die Genehmigung des Reichsrats und nicht die des absendenden Landes erforderlich ist.

[2]) So auch Vogels, S. 49; Heyland, S. 223.

[3]) Vergl. Meyer-Anschütz, S. 660 ff., S. 680.

früherem Recht war der Bundesrat daher ohne Zweifel eine „gesetzgebende Versammlung". Diese Eigenschaft wird man aber auch dem heutigen Reichsrat bei extensiver Auslegung des Begriffs „gesetzgebende Versammlung" zusprechen können. Obwohl er an der Sanktionierung der Gesetze überhaupt nicht beteiligt ist, ein Gesetz ohne seine Mitwirkung zustande gebracht werden kann, so kann er doch bei der Gesetzgebung kraft der ihm gemäß Art. 69, 74, 76 RV. zustehenden Befugnisse tätig werden. Ihm steht das Recht zu, durch die Regierung Gesetzesvorlagen beim Reichstag einzubringen und gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze Einspruch einzulegen. Er kann ferner den Volksentscheid über verfassungsändernde Gesetze herbeiführen. Schließlich darf der Reichstag ohne seine Zustimmung im Entwurf des Gesetzes über den Haushaltsplan Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen. Man könnte entgegenhalten, daß in den genannten Fällen doch auch gegen den Willen des Reichsrats ein Gesetz im Wege der ordentlichen Gesetzgebung, d. h. durch Reichstagsbeschluß, zustande kommen kann. In einem Falle kann jedoch der Reichsrat tatsächlich die Entstehung eines Gesetzes im ordentlichen Wege verhindern und bewirken, daß die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzes an andere Gewalten übergeht. Ist nämlich nach einem Einspruch des Reichsrats eine Uebereinstimmung des Reichsrats und des Reichstags nicht zu erzielen, so gilt das Gesetz als abgelehnt, falls nicht im Reichstag eine Zweidrittelmehrheit vorhanden war oder der Reichspräsident einen Volksentscheid herbeiführt. Man wird daher die Bezeichnung „gesetzgebend" auf die Tätigkeit aller am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe ausdehnen müssen, mag ihre Tätigkeit nun notwendig und unentbehrlich sein[1]) oder nur fakultativ, d. h. so, daß sie bei der Gesetzgebung nicht mitwirken müssen, sondern nur mitwirken können.[2])

Als gesetzgebende Versammlung genießt der Reichsrat den erhöhten strafrechtlichen Schutz des § 105 StGB., durch den das Auseinandersprengen, die Nötigung zur Beschlußfassung oder zur Unterlassung einer solchen und die gewaltsame Entfernung der Mitglieder aus einer gesetzgebenden Versammlung mit Zuchthaus nicht unter 5 Jahren oder mit Festungshaft gleicher Dauer bestraft wird. Mit derselben Strafe ist

[1]) So der Reichspräsident, ohne dessen Ausfertigung und Verkündigung kein Gesetz in Kraft treten kann; ferner die Reichsregierung, sofern Ausfertigung und Verkündung zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung mindestens eines Mitgliedes der Reichsregierung bedarf (Art. 50 RV.); siehe auch Anschütz, Vorbem. z. 3. Abschn., S. 313.

[2]) Ebenso oder ähnlich Meyer-Luerssen, S. 71; Heyland, S. 224; Käckell, S. 701 ff.

nach § 106 StGB. die sogen. parlamentarische Stimmverhinderung bedroht.

Daß der Reichsrat und seine Mitglieder durch diese Bestimmungen geschützt sind, ist auch vom Standpunkt der Praxis mit Rücksicht auf die wichtigen Aufgaben, die dem Reichsrat obliegen, dringend geboten. Man denke etwa daran, daß der Reichsrat im Falle des Art. 76, II RV. den Volksentscheid verlangen will. Es wäre ein unzureichender Schutz, wenn Gewaltmaßnahmen, durch die der Reichsrat an der Ausübung dieses Rechts behindert würde, lediglich durch § 240 StGB., nicht aber nach §§ 105 und 106 StGB. bestraft würden. Die Schutzvorschriften der §§ 105 und 106 StGB. erstrecken sich auf die gesamte durch die Verfassung oder Gesetz bestimmte Tätigkeit des Reichsrats und seiner Mitglieder. Was insbesondere die einzelnen Reichsratsmitglieder anlangt, so stehen sie unter dem Schutz des § 106 sowohl, wenn sie sich an den Ort begeben, an dem der Reichsrat seinen Sitz hat, als auch, wenn sie sich innerhalb des Tagungsortes in das Versammlungslokal begeben wollen.

Streitig ist, ob durch die §§ 105, 106 StGB. auch die Tätigkeit der Bundesratsbevollmächtigten in den Ausschüssen geschützt wird. Der Wortlaut der §§ 105, 106 bezieht sich nur auf das Plenum, das nach außen allein bei der Gesetzgebung mitwirkt. Immerhin ist es möglich, daß sich eine unmittelbar gegen einen Ausschuß gerichtete Handlung mittelbar auch gegen die Vollversammlung richtet, insofern diese dadurch zur Unterlassung einer Beschlußfassung genötigt werden soll. Bedenkt man, daß die Tätigkeit der Ausschüsse gesetzlich geregelt ist und die Plenarbeschlüsse erst durch eingehende Beratung in den Ausschüssen vorbereitet zu werden pflegen, so wird es keinem Bedenken unterliegen, den Begriff der gesetzgebenden Versammlung auch auf die Ausschüsse auszudehnen.[1])

Der Reichsrat als solcher ist ferner gegen Beleidigungen besonders geschützt, ohne daß eine Beleidigung der einzelnen Mitglieder Voraussetzung ist.[2])

3. Anwendung der Vorschriften der §§ 904, 905 ZPO. auf die Reichsratsmitglieder?

Heyland und Meyer-Luerssen nehmen an, daß auch die §§ 904, 905 ZPO. auf sämtliche Reichsratsmitglieder Anwendung

---

[1]) Vogels, S. 57; Querfurth, S. 22; Frank z. § 105, 1. — Olshausen 4 zu § 105, 2B zu § 106 hält nur § 106 auf die Tätigkeit in den Ausschüssen für anwendbar.

[2]) Ueber den strafrechtlichen Schutz der einzelnen Reichsratsmitglieder gegen Beleidigungen siehe oben, S. 61 f.

finden. Nach diesen Vorschriften ist die Haft, durch die der persönliche Sicherheitsarrest vollzogen wird (§ 933 ZPO.), ferner die Haft, die der Erzwingung des Offenbarungseides (§§ 901, 889 ZPO.), eines Zeugnisses (§ 390 ZPO.) sowie einer nichtvertretbaren Handlung (§ 888 ZPO.) dient, gegen Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags während der Tagung unstatthaft, sofern nicht die Versammlung die Vollstreckung genehmigt (§ 904 ZPO.). § 905 ZPO. bestimmt, daß die Haft gegen Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags für die Dauer der Tagung unterbrochen wird, wenn die Versammlung die Freilassung verlangt. Der Ansicht, daß die §§ 904, 905 ZPO. auch zu Gunsten der Reichsratsmitglieder gelten, kann nicht gefolgt werden. Die genannten Vorschriften beruhen auf Art. 37, II RV. Durch diese Bestimmung wird die Beschränkung der persönlichen Freiheit der Reichs- und Landtagsabgeordneten, die die Ausübung ihres Abgeordnetenberufs beeinträchtigt, unter Genehmigungsvorbehalt gestellt. Die §§ 904, 905 ZPO. gestalten diesen Grundsatz hinsichtlich der Zivilhaft näher aus. Die Immunität ist aber nur den Reichs- und Landtagsabgeordneten, also den Volksvertretern gewährleistet. Von keiner Seite ist jemals die Ansicht vertreten worden, daß auch die Vertreter der Länder, die Reichsratsbevollmächtigten, die Immunität genießen. Folgerichtig ist denn auch in den §§ 904, 905 ZPO. die Unzulässigkeit der Haft lediglich für Mitglieder des Reichstages oder eines Landtages, nicht aber des Reichsrats, angeordnet. Dieser Wortlaut ist allerdings erst neueren Datums. Er beruht auf der Textbekanntmachung der ZPO. vom 13. 5. 24, der wiederum die in Art. VIII der Verordnung über den Verkehr in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten dem Reichsjustizminister erteilte Ermächtigung zugrunde liegt. Vor der Neufassung lautete die betreffende Stelle der §§ 904, 905 ZPO.: „Die Haft ist unstatthaft (bezw. wird unterbrochen) gegen Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung während der Sitzungsperiode." Obwohl nach unserer oben vertretenen Ansicht der Reichsrat eine gesetzgebende Versammlung ist, konnten die §§ 904, 905 ZPO. logischerweise auch schon früher, insbesondere unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung nur auf Reichs- und Landtagsabgeordnete, nicht aber auf die Bundesratsbevollmächtigten Anwendung finden.[1]) Denn die §§ 904, 905 ZPO. haben ihre Grundlage im Art. 31 Abs. 2 der alten Reichsverfassung, der dem Art. 37 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung zum Vorbild gedient hat. Danach war die Genehmigung des Reichstags bei einer „Verhaftung der Reichstagsmitglieder wegen Schulden"

[1]) A. A.: Vogels, S. 52 unter Ziff. 5.

erforderlich. Es war also auch schon damals die Immunität nur für die Reichstagsabgeordneten, nicht aber für die Bundesratsbevollmächtigten ausgesprochen.

Nach unserer Ansicht genießen die Reichsratmitglieder als solche keinen Schutz gegen zivilrechtliche Verhaftung. Wohl aber steht dieses Vorrecht den auswärtigen Reichsratsmitgliedern in dem Lande zu, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat; ja, ihre Rechte gehen noch über die den Reichs- und Landtagsabgeordneten durch die §§ 904, 905 ZPO. gewährte Immunität hinaus. Bei den letzteren ist nur die Vollstreckung, nicht aber die Anordnung der Haft (Erlaß eines Haftbefehls) unstatthaft, und auch die Beschränkung der Inhaftierung kann mit Genehmigung des Reichs- oder Landtages aufgehoben werden. Dagegen ist gegenüber den auswärtigen Reichsratsmitgliedern jede gerichtliche Zwangsmaßnahme unzulässig. Dies folgt aus dem Prinzip des § 18 Abs. 2 GVG.

Die diplomatischen Vorrechte kommen den Reichsratsmitgliedern zu, solange ihr Amt dauert. Sie enden also durch Zeitablauf oder Widerruf der Vollmacht.

V. Der Schutz der Reichsratsmitglieder gegen Verletzung ihrer Exterritorialität.

Nach der Erörterung der rechtlichen Natur und des Inhalts der Exterritorialität der Reichsratsmitglieder bleibt noch die Frage zu prüfen, ob, und bejahendenfalls, auf welche Weise die diplomatischen Vorrechte gegen Verletzungen seitens des Staates, in dessen Gebiet der Reichsrat seinen Sitz hat, gesichert sind.

Wenn unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung das Land, in dem der Reichsrat seinen Sitz hatte, den auswärtigen Bundesratsbevollmächtigten nicht die üblichen diplomatischen Vorrechte gewährte, so lag darin die Verletzung einer verfassungsmäßigen Pflicht, nämlich ein Verstoß gegen Art. 10 der alten Reichsverfassung. Zur Erfüllung der ihm nach Art. 10 obliegenden Verpflichtung konnte der Aufenthaltsstaat im Wege der Reichsaufsicht, notfalls der Reichsexekution angehalten werden. Zur Herbeiführung der Exekution, die vom Kaiser zu vollstrecken war, bedurfte es nach Art. 19 der alten Reichsverfassung eines entsprechenden Bundesratsbeschlusses. Die Initiative zur Anwendung der Aufsichtsgewalt im Falle der Verletzung der Exterritorialität eines Bundesratsbevollmächtigten konnte nach der alten Reichsverfassung von verschiedenen Seiten ergriffen werden. In erster Linie war der Kaiser und der Reichskanzler berechtigt, ja verpflichtet, für die Achtung der Exterritorialitätsrechte zu sorgen, und

zwar lag dem Kaiser diese Verpflichtung von Amtswegen ob, ohne daß es eines Anstoßes von außen, eines Antrages oder einer Beschwerde seitens der Einzelstaaten oder des verletzten Bundesratsmitgliedes bedurfte. Dies ergab sich aus dem Wortlaut des Art. 17 a. RV., der dem Kaiser und dem Reichskanzler die Ueberwachung der Gliedstaaten bei der Ausführung der Reichsgesetze zur Pflicht machte.[1]) Ebenso stand es dem Bundesrat frei, gemäß dem Art. 7 a. RV. die Initiative zu aufsichtsrechtlichem Einschreiten unaufgefordert zu ergreifen, wenn er von einer Verletzung der Exterritorialität Kenntnis erhielt.[2]) Wenn nach den Grundsätzen der alten Reichsverfassung auch nicht eine Anregung von außen nötig war, um das Reichsaufsichtsverfahren in Gang zu bringen, so war dies jedoch möglich. Wurde die Exterritorialität eines Bundesratsbevollmächtigten verletzt, so konnte jeder Einzelstaat — nicht bloß derjenige, dessen Bevollmächtigter in seiner Exterritorialität verletzt war — gemäß Art. 7 Abs. 2 a. RV. im Bundesrat Anträge auf Abhilfe stellen. Auch der Reichstag konnte den Anstoß zur Anwendung der Reichsaufsicht geben, etwa durch Einbringung einer Interpellation oder dadurch, daß er von seinem, ihm nach Art. 23 a. RV. zustehenden Rechte Gebrauch machte, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrat zu überweisen. Endlich konnte den Organen der Reichsaufsicht die Anregung zum Einschreiten durch eine an sie gerichtete Beschwerde des in seinem Recht verletzten Bundesratsmitgliedes selbst gegeben werden. Während aber die Einzelstaaten ein verfassungsmäßiges Recht darauf hatten, daß ihre Rüge der Exterritorialitätsverletzung zum Gegenstande der Beratung und Beschlußfassung gemacht wurde, hatte das verletzte Bundesratsmitglied selbst, obwohl ihm die üblichen diplomatischen Vorrechte nach Art. 10 zugesichert waren, kein subjektives Recht gegenüber dem Reich auf Betätigung der Aufsichtsgewalt. Es konnte sich zwar, wie jede andere Einzelperson, beschwerdeführend an das Reich wenden, aber eine Pflicht dem Bundesratsbevollmächtigten selbst gegenüber erwuchs den Aufsichtsorganen damit nicht.

Da die Weimarer Reichsverfassung die Exterritorialität der Reichsratsmitglieder nicht vorgesehen hat, so würde sich der Aufenthaltsstaat, der die Reichsratsmitglieder seiner Staatsgewalt unterwirft, sie etwa zu Landessteuern heranzieht, keiner Verletzung einer verfassungsmäßigen Pflicht schuldig machen. Für eine Anwendung des dem früheren Art. 19 a. RV. entsprechenden Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung wäre da-

[1]) Triepel, Reichsaufsicht, S. 650.
[2]) Triepel, a. a. O., S. 651.

her kein Raum. Das Reich kann von sich aus nicht den Aufenthaltsstaat zwingen, den Reichsratsmitgliedern die Exterritorialität zu gewähren. Das ist verständlich, da sich das Reich von der Regelung der persönlichen Stellung der Reichsratsmitglieder zu dem Aufenthaltsstaat ferngehalten und eine staatsrechtliche Verpflichtung des Aufenthaltsstaates gegenüber dem Reich zur Gewährung der Exterritorialität nicht begründet hat.

Hängt es nun allein vom Willen des Staates ab, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, ob er den Reichsratsmitgliedern die Exterritorialität zukommen lassen will oder nicht? Von dem von uns vertretenen Standpunkt aus, daß die Exterritorialität nicht bloß auf einer hergebrachten Uebung, sondern auf einem innerdeutschen Völkerrecht beruht, d. h. einem Gewohnheitsrecht, das sich zwischen den deutschen Einzelstaaten entwickelt hat, ist diese Frage zu verneinen. Denn der Satz des Gewohnheitsrechts, der den auswärtigen Reichsratsmitgliedern die Exterritorialität verleiht, hat für den Aufenthaltsstaat dieselbe bindende Kraft wie der Art. 10 a. RV. Solange das Gewohnheitsrecht Geltung hat, ist die Gewährung der diplomatischen Vorrechte nicht in das freie Ermessen des Empfangsstaates gestellt, sondern ist dessen Pflicht. Während aber unter der alten Reichsverfassung diese Pflicht eine staatsrechtliche war, ist sie jetzt völkerrechtlicher Natur. Sie besteht nicht dem Reich gegenüber, sondern den anderen Bundesstaaten, die die Reichsratsmitglieder entsenden.

Ist diese völkerrechtliche Pflicht erzwingbar? Im Bereiche des reinen Völkerrechts, d. h. im Verhältnis souveräner Staaten zueinander, werden völkerrechtliche Ansprüche, wenn sie nicht freiwillig erfüllt werden, im Wege der bekannten völkerrechtlichen Zwangsmaßnahmen (Krieg, Repressalien, Retorsion) erzwungen. Den deutschen Einzelstaaten steht das Recht zu derartigen Zwangsmaßregeln nicht zu. Die Austragung zwischenstaatlicher Streitigkeiten im Wege des völkerrechtlichen Verfahrens wäre mit dem Wesen des Bundesstaates unvereinbar. Das völkerrechtliche Verfahren ist durch Art. 19 Abs. 1 Halbs. 2 RV. beseitigt. Danach entscheidet über Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Würde der preußische Staat eines Tages etwa ein bayrisches Reichsratsmitglied gegen den Willen des bayrischen Staates seiner Polizei- oder Steuergewalt unterwerfen, so wäre damit der Fall einer nicht privatrechtlichen Streitigkeit zwischen zwei Ländern gegeben. Denn die Frage, ob die Reichsratsmitglieder Exterritorialität genießen, ist öffentlich rechtlicher Natur. Der Staatsgerichtshof, den Preußen

oder Bayern anrufen könnte, würde bei seiner Entscheidung zu prüfen haben, ob der Satz des Gewohnheitsrechts, der dem Aufenthaltsstaat die Gewährung der Exterritorialität vorschreibt, noch unter den deutschen Bundesstaaten allgemeine Anerkennung genießt.

Die Vollstreckung des Urteils des Staatsgerichtshofs ist nach Abs. 2 des Art. 19 Sache des Reichspräsidenten. Wenn die Urteilsleistung verweigert würde, so würde der Fall des Art. 48 Abs. 1 RV. vorliegen und ein Grund zur Reichsexekution gegeben sein. Denn in der Weigerung liegt eine Verletzung der dem Lande nach der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen obliegenden Pflicht.

VI. Die Aufhebung der Exterritorialität.

Eine endgültige Aufhebung der diplomatischen Vorrechte der Reichsratsmitglieder ist auf mehrfache Weise möglich.

Das Reich kann die Exterritorialität im Wege der Gesetzgebung aufheben. Dies kann entweder durch Beseitigung der einzelnen Vorrechte geschehen, oder durch Aufhebung der Exterritorialität im Ganzen. In jedem Falle genügt zu einer Beseitigung der Exterritorialitätsprivilegien ein einfaches — Gegensatz: verfassungsänderndes — Reichsgesetz. Soweit sich ein Vorrecht auf ein Gebiet bezieht, das der Gesetzgebungskompetenz des Reichs unterliegt, versteht sich dies von selbst. Das Reich kann jederzeit durch einfaches Reichsgesetz den § 18 GVG. aufheben und damit die Reichsratsmitglieder der Gerichtsbarkeit des Aufenthaltsstaats unterstellen. Das Reich kann aber auch durch einfaches Gesetz dem Aufenthaltsstaat zur Pflicht machen, die Reichsratsmitglieder seiner Landespolizeigewalt zu unterwerfen, wenn auch die Gesetzgebung hierüber dem Reich sonst grundsätzlich entzogen ist.[1])

Ebensowenig bedürfte es aber auch eines verfassungsändernden Reichsgesetzes, wenn das Reich den Aufenthaltsstaat zwingen wollte, die auswärtigen Reichsratsmitglieder zu seinen Landessteuern heranzuziehen, obwohl sich die reichsrechtliche Kompetenz nach Art. 8 RV. nur auf solche Abgaben erstreckt, deren Erträge für Reichszwecke in die Reichskasse fließen. Denn die verfassungsmäßige Kompetenzverteilung bedeutet — wie oben S. 15 näher ausgeführt — bei der Regelung von Reichsangelegenheiten für den Reichsgesetzgeber keine Schranke. Das Reich wäre daher befugt, dem Aufenthaltsstaat die Besteuerung

[1]) Eine Ausnahme von diesem Grundsatz sieht Art. 9 RV. vor, der für den Fall, daß ein Bedürfnis zum Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, dem Reich die Gesetzgebung über die Wohlfahrtspflege und den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zugesteht.

der Reichsratsmitglieder mit seinen Landesabgaben vorzuschreiben.

Die Exterritorialität entfällt ferner, wenn die Länder ausdrücklich oder stillschweigend übereinkommen, daß den Reichsratsmitgliedern die diplomatischen Vorrechte in dem Aufenthaltsstaat nicht mehr gewährt werden sollen. Selbstverständlich können die Länder auf die Exterritorialitätsrechte der Reichsratsmitglieder nicht verzichten, soweit sie durch Reichsgesetz vorgesehen sind. Das gilt insbesondere von der Befreiung von der Gerichtsbarkeit.

Es fragt sich endlich, ob ein Reichsratsmitglied im konkreten Einzelfall selbständig auf seine Privilegien verzichten kann. Das ist aus dem Grunde zu verneinen, weil dem einzelnen Reichsratsmitglied ebensowenig wie einem Gesandten[1]) ein subjektives Recht auf die Exterritorialität zusteht, sondern lediglich der Absendestaat gegenüber dem Lande, in dem der Reichsrat seinen Sitz hat, einen Anspruch darauf hat, daß die hergebrachten Privilegien der Reichsratsmitglieder geachtet werden. Ein Verzicht bedarf daher der Genehmigung des Absendestaates.

---

[1]) Herrschende Ansicht. Vergl. v. Frisch, Exterritorialität, S. 100.